

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Jekaterina Agu

**ERAKONDADE RAHASTAMISE VASTAVUS PÕHISEADUSELE JA
RAHVUSVAHELISTELE STANDARDITELE**

Magistritöö

Juhendaja
Professor Ülle Madise

Tartu
2015

Sisukord

SISSEJUHATUS.....	3
1. ERAKONDADE RAHASTAMISE RAHVUSVAHELISED STANDARDID JA PÕHISEADUSLIKUD ALUSED.....	7
1.1.Erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid.....	7
1.1.1. Õiguslikult siduvad erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid...7	
1.1.2. Õiguslikult mittesiduvad erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid.....	11
1.2.Erakondade rahastamise põhiseaduslikud alused.....	14
2. KEELATUD ANNETUSED.....	18
2.1.Annetustele piirsumma määramata jätmise vastavus erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele.....	19
2.2.Juriidilise isiku annetuse absoluutne keeld.....	23
2.2.1. Juriidiliselt isikult annetuse võtmise keelamise vastavus rahvusvahelistele standarditele.....	23
2.2.2. Juriidilise isiku annetuse absoluutse keelu vastavus põhiseadusele.....	24
2.3.Välismaiste annetuste absoluutne keeld.....	27
2.4. Anonüümsete annetuste absoluutne keeld.....	29
2.5.Läbipaistvus.....	32
3. ERAKONDADE RAHASTAMINE RIIGIEELARVEST.....	35
3.1.Üksikkandidaadi võrdsuspõhiõiguse tagamine.....	37
3.2.Valimisliidu võrdsuspõhiõiguse tagamine.....	43
3.3.Riigieelarvelise eraldise jagamine erakondade vahel.....	45
4. ERAKONDADE RAHASTAMISE KONTROLLORGANI SÕLTUMATUS.....	49
4.1. Kontrollorgani liikme ametisse määramise menetlus.....	52
4.2. Kontrollorgani liikme erakondlik kuuluvus.....	54
4.3. Kontrollorgani tööprotsessi erapooletus.....	57
KOKKUVÕTE.....	59
Summary.....	63
Kasutatud allikad.....	68

SISSEJUHATUS

Eesti Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeks on võrreldes teiste endiste NSV Liidu riikidega selgelt paremas seisus, kuid jääb Põhjamaadest kaugel maha. Kõige suuremat korruptsiooni ohtu tajutakse Eestis just erakondade suhtes.

Rahastamise süsteemi läbipaistvuse tagamine ja vastavusse viimine rahvusvaheliste standarditega on nii noorte kui ka vanade demokraatiade seadusandjate tööjärgus olev ülesanne. Valdkonna arendamise teeb raskeks asjaolu, et erakondade rahastamise regulatsiooni üle otsustavad võimul olevate erakondade esindajad, kelle erapooletus enda rahakotti otseselt puudutava valdkonna arendamisel on puhtinimlikult piiratud. Seetõttu on muutused erakondade rahastamise regulatsioonis toimunud järk-järgult, kui võimul olevaid poliitikuid on selleks piisavalt survestatud. Eesti erakonnaseadust on muudetud tervelt 30 korda, kuid kõiki tõstatatud probleemkohti pole lahendatud.

Põhiseaduse demokraatias sisaldub erakonnademokraatia põhimõte.¹ Erakonnad mängivad olulist rolli rahva tahte viimisel riigiotsustustasandile. Erakondade tõhusaks toimimiseks on paratamatult peale inimressursi vajalik ka rahaline ressurss.

Erakondade rahastamise reguleerimine on hädavajalik, et tagada:

- 1) erakondade sõltumatus annetajate lubamatute mõjude eest,
- 2) erakondade elujõuline konkurents, mis vastaks võrdsete võimaluste põhimõttele,
- 3) poliitika rahastamise läbipaistvus.

Magistritöö eesmärk on selgitada välja, kas Eesti erakondade rahastamise regulatsioon vastab erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi *põhiseadus*). Magistritöö mahu piiratuse tõttu on autor teinud valiku erakondade rahastamise regulatsiooni probleemküsimustest. Käsitluse all on keelatud annetused, erakondade riigieelarveline rahastamine ning erakondade rahastamise kontrollorgani (erakondade rahastamise järelevalve komisjoni) sõltumatus.

Annetuste piiramise peamine eesmärk on tagada erakondade sõltumatus annetajatest, vältida korruptsiooni ja annetajate huvide liigset domineerimist läbi erakondade riigi otsustustasandil

¹ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

(näiteks kinniste uste taga valitsuse koalitsioonilepingusse annetajate soovide märkimine vastutasuks suurte annetuste eest). Keelatud annetuste regulatsiooni osas on rahvusvahelisel tasandil jõutud suuremale üksmeelele ja konkretiseerituse astmele, andes riikidele täpsemaid juhiseid regulatsiooni kujundamisel. See võimaldab magistritöös analüüsida, kas Eesti regulatsioon vastab rahvusvahelistele soovitudele ja juhistele erakondadele tehtavate annetuste piiramisel.

Annetustele seatud piiranguid analüüstitakse magistritöös ka põhiseaduse valguses; kas rahastamisvabaduse ja omandi kasutamise piirangud on põhjendatud ning proportsionaalsed. Keelatud annetuste peatükis lahatakse järgmisi hüpoteese.

H1: Lubatud annetusele piirsumma määramata jätmine ei vasta erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele.

H2: Juriidiliste isikute annetuste eranditeta keelustamine ei vasta erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele.

H3: Juriidiliste isikute annetuste eranditeta keelustamine riivab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

H4: Välismaiste annetuste eranditeta keelustamine ei ole vastavuses rahvusvaheliste standarditega.

H5: Välismaiste annetuste keelustamine sõltumata annetuse suurusest ja annetuse tegijast riivab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

H6: Anonüümse annetuse keelustamine sõltumata annetuse suurusest riivab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

Riigieelarvest erakondade rahastamisel on kaks põhiküsimust, kellele raha anda ning kuidas seda nende vahel jagada. Riigieelarvest erakondade rahastamise osas analüüsitakse magistritöös eelkõige võrdsuspõhiõiguse tagamise aspekti, kuna avalikkuse poolt on tõstatatud küsimus, kas üksikkandidaate ja valmisliite koheldakse võrreldes erakondadega põhjendamatult ebavõrdselt jättes nad riigieelarve eraldisest ilma. Küsimustele vastamiseks lahatakse järgmisi hüpoteese.

H7: Üksikkandidaadi mitte-rahastamine valmistulemuste eest võrreldavalt erakonnaga rikub üksikkandidaadi võrdsuspõhiõigust.

H8: Valimisliidu mitte-rahastamine valmistulemuste eest võrreldavalt erakonnaga rikub valimisliidu võrdsuspõhiõigust.

Riigieelarvelise rahastuse (erakondade vahel) jagamise põhimõtteid on analüüsitud hindamaks nende vastavust rahvusvahelistele standarditele.

GRECO² (Council of Europe's Group of States against Corruption³) hindamistulemuse kohaselt leiti, et Eesti on täitnud GRECO soovitusel erakondade rahastamise järelevalve sõltumatuse tagamisel. Arvestades seda, et Eesti erakondade rahastamise kontrollorgan on ülekaalus erakonnaliikmed oli GRECO positiivne hinnang Eesti kontrollorgani sõltumatuse osas autori jaoks üllatuslik. Seetõttu pidas autor vajalikuks magistritöös analüüsida erakondade rahastamise kontrollorgani sõltumatuse nõude täitmist. Selleks on uuritud, kuidas on GRECO hinnanud teiste riikide erakondade rahastamise kontrollorganeid ja millistel kaalutlustel on otsustatud kontrollorgan hinnata sõltumatuks. Analüüsitud on ka teisi rahvusvahelisi standardeid erakondade rahastamise järelevalve sõltumatuse tagamiseks. Viimase peatüki hüpotees on järgmine.

H9: Eesti erakondade rahastamise kontrollorgani (erakondade rahastamise järelevalve komisjoni) sõltumatus ei vasta rahvusvahelistele standarditele.

² GRECO on Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus, millega Eesti ühines 1999. aastal. GRECO eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust võidelda korruptsiooniga ning hindamise teel anda riikidele soovitusi korruptsioonivastaseks tegevuseks. GRECO hindamisel on kolm taset:

a) riigile antakse soovitusel ja võetakse vastu hindamisaruanne (*evaluation report*);

b) kontrollitakse, kas soovitusel on täidetud ja võetakse vastu vastavusaruanne (*compliance report*);

c) kui mõni soovitusel on vastavusaruande põhjal jäänud täitmata, siis vaadatakse need üle ja võetakse vastu lisavastavusaruanne (*addendum report*).

³ Group of States Against Corruption ehk GRECO koduleht:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (02.04.2015).

Peamised allikad magistritöös on OSCE⁴/ODIHR⁵ ja Veneetsia komisjoni⁶ poliitilise partei reguleerimise juhised⁷, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 8. aprillil 2003. a vastuvõetud soovitus liikmesriikidele Rec (2003) 4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel⁸ ning teised mittesiduvad ehk pehme õiguse (*soft-law*) allikad, mis on tänasel päeval kõige suurema konkretiseerituse astmega erakondade rahastamise rahvusvahelistest standarditest. Kirjandusest on värskeim (2014) ja seetõttu olulisim allikas poliitika finantseerimise käsiraamat „Funding of Political Parties and Election Campaigns“. Kasutatud on GRECO kolmanda hindamise aruandeid (hindamis-, vastavus- ja lisavastavusaruandeid), millest nähtub Euroopa Nõukogu liikmesriikide erakondade rahastamise süsteem, selle areng ning hinnang korruptsioonivastaste reeglite täitmisel. Aruannetest selguvad nii riikide õiguslikud kui ka praktilised probleemkohad erakondade rahastamisel. Põhiseaduspärasuse hindamise juures on peamisteks allikateks olnud Riigikohtu lahendid, põhiseaduse kommenteeritud väljaanne ja Õiguskantsleri 16.02.2007 taotlus Riigikohtule erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta. Erakondade rahastamise põhiseaduslike aluste mõtestamise juures oli peamiseks allikaks Madis Ernitsa artikkel „Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses“. Probleemkohtade kaardistamisel on abiks olnud Korruptsioonivaba Eesti seisukohad. Peamised õigusallikad on erakonnaseadus ja põhiseadus.

Esimeses peatükis käsitletakse erakondade rahastamise rahvusvahelisi standardeid ja põhiseaduslike lähtekohti, mis on magistritöö analüüsi aluseks.

⁴ OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe – Euroopa turvalisuse ja koostöö organisatsioon

⁵ ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights -Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste OSCE osakond

⁶ Veneetsia komisjon on lühendnimetus Euroopa Nõukogu Komisjonile “Demokraatia läbi õiguse”

⁷ OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session Venice, 15–16 October 2010. Internetis kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/77812> ja [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)024-e) (01.04.2015).

⁸ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Council of Europe. 08.04.2003. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (03.05.2015).

1. ERAKONDADE RAHASTAMISE RAHVUSVAHELISED STANDARDID JA PÕHISEADUSLIKUD ALUSED

1.1. Erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid

Erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid saab jagada õiguslikult siduvateks ning õiguslikult mittesiduvateks. Õiguslikult siduvad erakondade rahastamist puudutavad rahvusvahelised standardid on üldisemat laadi, kohustades riike järgima põhimõtteid nagu ühinemisvabadus, sõnavabadus ja diskrimineerimise keeld. Õiguslikult mittesiduvad rahvusvahelised standardid määratlevad konkreetsemad juhised ja soovitused erakondade rahastamise regulatsiooni kujundamiseks.

1.1.1. Õiguslikult siduvad erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid

Peamised õiguslikult siduvad erakondade ja valmiskampaaniate rahastamisega seotud rahvusvahelised standardid on järgmistes õigusaktides⁹:

- Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi *ÜRO*) korruptsioonivastane konventsioon (artikkel 7 lg 3),
- kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (artiklid 2, 14, 19, 22, 26),
- inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning selle konventsiooni 1. protokolli artikkel 3¹⁰,
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artiklid 12, 21).

⁹ Kolm esimest õigusinstrumenti nimetati erakondade ja valmiskampaaniate rahastamise rahvusvahelisteks standarditeks Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODHIR 15.10.2014 ühisarvamus Serbia poliitilise tegevuse rahastamise seaduse eelnõu kohta. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e) (26.03.2015).

¹⁰ inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. protokolli artikkel 3: „Protokollisallikohustuvad mõistlike ajavahemike järel korraldama salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.“

ÜRO korruptsioonivastane konventsioon

Korruptsioon on kui salakaval katk, millel on laiaulatuslik söövitav mõju ühiskonnale. See õõnestab demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet, viib inimõiguste rikkumiseni, moonutab turgu, vähendab elukvaliteeti ning soodustab organiseeritud kuritegevust, terrorismi ja muid ohte inimeste turvalisuse arenemiseks. See kuri fenomen avaldub kõigis riikides – nii suurtes kui väikestes.¹¹ Erakondade rahastamise reguleerimine on kantud mh eesmärgist ennetada korruptsiooni ja võidelda selle vastu.

Transparency International ülemaailmse 2013. a küsitluse tulemuste kohaselt peab avalikkus kõige korrumpeerunumateks organisatsioonideks erakondi. Umbes pooled küsitletutest arvavad, et valitsust juhitakse lähtuvalt nõ mõnedest suurtest huvidest (Eestis vastases sellele küsimusele jaatavalt 46%, Norras 5%, Šveitsis 19%, Taanis 24%, Belgias 70%, Kreekas 83% küsitletutest).¹²

31. oktoobril 2003. a. võttis ÜRO New Yorkis vastu korruptsioonivastase konventsiooni (edaspidi *konventsioon*). Eesti suhtes on konventsioon siduv alates 12. maist 2010.

Konventsiooni artikkel 5 p 2 kohustab konventsiooniosalisi looma ja edendama korruptsiooni ennetamise tõhusat praktikat. Artikli 5 p 3 kohustab konventsiooniosalisi korrapäraselt hindama asjakohaste õigusaktide ja haldusmeetmete kohasust korruptsiooni ennetamisel ja korruptsiooni vastu võitlemisel. Tulenevalt nendest kohustustest ja sellest, et erakondade rahastamine on üks võimalusi korruptsiooni ellu viimiseks, peavad konventsiooniosalised aja möödudes mh taas hindama, kas nende õigusaktid tagavad piisava kontrolli erakondade rahastamise üle.

Konventsiooni kohaldavus erakondade rahastamisele on sõnaselgelt väljendunud konventsiooni artikli 7 lõikes 3: “*Konventsiooniosalised kaaluvad ka asjakohaste õigus- ja haldusmeetmete võtmist, mis on kooskõlas konventsiooni eesmärkidega ning konventsiooniosalise õiguspõhimõtetega, et suurendada valitavale ametikohale kandideerijate ja kohaldatavuse korral ka erakondade rahastamise läbipaistvust.*”.

Erakonna rahastamine võib olla kantud erinevatest motivatsioonidest. Ideaalis rahastab eraisik erakonda ideoloogilistel eesmärkidel ehk ta pooldab konkreetse poliitiku või erakonna

¹¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni eessõna. Arvutivõrgus: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (18.03.2015).

¹² Transparency International Global Corruption Barometer 2013: Report. Internetis kättesaadav: <http://www.transparency.org/gcb2013/report/> (02.04.2015).

maailmvaadet ning poliitikat. Teisalt võib annetus lähtuda pragmaatilisest eesmärgist. Tuleb tõdeda, et üks eesmärk ei välista teist. Pragmaatilisest eesmärgis kantud annetused ei ole ilmtingimata korruptiivsed. Praktikas on seda äärmiselt keeruline hinnata ning tõendada, kas poliitiku tehtud poliitiline otsus tulenes tema poolt esindatava maailmavaate elluviimisest või oli selle ajendiks vastuteene rahastamise eest või hoopis mõlemad.¹³ Erakondade rahastamise läbipaistvus annab avalikkusele ja riiklikule järelevalvele paremad võimalused hindamaks rahastajate motiive ning võimaldab viia otsi kokku poliitiliste otsuste ja rahastajate vahel.

Märkida tuleb, et ühe uuringu kohaselt puudub korrelatsioon (erakondade suhtes) korruptsiooni tajumise indeksi ja selle vahel, kui suur¹⁴ on erakondade võimalus saada riigipoolset rahastust. Samuti puudub korrelatsioon korruptsiooni tajumise indeksi ja selle vahel, kui suur on erakondadele eraldatav riiklik rahastus. Lisaks selgus, et puudub korrelatsioon korruptsiooni tajumise indeksi ja erakondade finantsaruandluse avalikustamise, järelevalve ranguse ja karistuste suuruse vahel. On riike, kus erakondade rahastamine on reguleeritud väga ulatuslikult, kuid avalikkus tajub endiselt erakondi väga korrumpeerununa (nt Hispaania, Portugal, Kreeka, Columbia, Mehhiko). Samas teistes riikides, kus erakondade rahastamist on samuti oluliselt reglementeeritud, ei tunneta avalikkus erakondi nii korrumpeerununa (nt Prantsusmaa, Uruguai). Ning vastupidi on hulk riike, kus erakondade rahastamine on väheselt reguleeritud ning erakondi tajutakse seejuures samuti vähe korrumpeerununa (nt Taani, Rootsi, Luksemburg, Šveits) ning teiselt poolt on riike, kus erakondade rahastamine on samuti vähe reguleeritud, kuid erakondi tajutakse seal vastupidiselt väga korrumpeerununa (nt El Salvador, Venezuela).¹⁵

Samas uuringus ilmes erand. Nimelt selgus, et on korrelatsioon annetustele piirangute seadmise ja erakondade korrumpeerununa tunnetamise vahel. Ehk nendes riikides, kus on seatud piiranguid erasekstorist tulevatele annetustele, tunnetab avalikkus erakondi rohkem korrumpeerununa.¹⁶ Veel üheks huvitavaks tulemuseks oli leid, et anonüümse annetuse keelustamise ja korruptsioonitajumise indeksi vaheline korrelatsioon oli negatiivne. Uuringus järeldati, et anonüümse annetuse keelustamise mõju on vastupidine üldlevinud arvamusele ning

¹³ I. Mcmenamin. If Money Talks, What Does it Say? Corruption and Business Financing of Political Parties. Oxford Scholarship Online. Mai 2013, lk 4.

¹⁴ Mida väiksem on riigipoolseks rahastamiseks nõutav valimistel kogutud häälte %, seda suuremaks peetakse võimalust saada riigipoolset rahastust.

¹⁵ F. C. Bertoa. The world upside down: Delegitimising political finance regulation. International Political Science Review 2014, Vol. 35(3). lk 359-360.

¹⁶ Bertoa. Viidatud töö, lk 366.

on seotud korruptsiooni suurema tunnetamisega.¹⁷ Selline tulemust tundub usutav nende riikide osas, kus korruptsiooni tase on kõrge ning anonüümsete annetuste keelustamine tekitab pigem vastupidist efekti kindlustades avalikkuses arvamust, et on kehtestatud üks järjekordne reegel, millest hakatakse kõrvale kalduma.

Uuringu kohaselt oli erakondade suhtes korruptsiooni tunnetamine seda suurem, mida enam erakonnad sõltusid riigi toetustest ning mida suuremad olid karistused rahastamise reeglite rikkumise eest. Korrelatsioon ei olnud küll suur, kuid uuringus järeldati, et mida enam erakonnad sõltuvad riigipoolsest rahastamisest, seda enam tajub avalikus neid korrumpeerununa.

Erakondade rahastamine reguleerimine näitab vähemalt poliitilist tahet olukorda parandada. Ning on võimalik, et korrelatsioon erakondade rahastamisele piirangute seadmisel ilmneb alles hiljem. Pole ka välistatud, et kui erakondade rahastamist poleks reguleeritud, oleks olukord korruptsiooni tajumise osas halvemaks läinud. Lisaks sõltub korruptsiooni olemasolu palju poliitilisest kultuurist, mis on igas riigis kujunenud erineva ajaloolise ja kultuurilise tausta tõttu oma rada pidi. Seetõttu ei ole olemas ühte universaalset erakondade rahastamise regulatsiooni, mis sobiks igasse riiki. Arvesse tuleb võtta kohalikku konteksti. Ühes riigis ideaalselt toimiv süsteem, ei pruugi teise riiki sobida. Mõnda riiki sobib rohkelt reglementeeritud regulatsioon, teise aga mitte. Määravaks jääb regulatsiooni kvaliteet ning sobivus rakendatavasse keskkonda.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, Euroopa Liidu põhiõiguste harta

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ÜRO poolt vastu võetud 19. detsember 1966, Eesti suhtes jõustus 26. September 1991) artikkel 22, Euroopa Liidu põhisõiguste harta artikkel 12 ja inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (vastu võetud 4. novembril 1950, Eesti suhtes jõustus 16. aprillil 1996) artikkel 11 sätestavad ühinemisevabaduse. Need artiklid on erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise rahvusvaheliste standardi osaks, kuna erakondade rahastamise reguleerimine mõjutab erakondade ja nende liikmete ühinemisevabadust.¹⁸ Lisaks võib rahastamise reguleerimine mõjutada ka erakonna liikmete ning annetajate või annetuste vahendajate eraelupuutumast.

¹⁷ Bertoa. Viidatud töö, lk 366.

¹⁸ Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODHIR 15.10.2014 ühisarvamus Serbia poliitilise tegevuse rahastamise seaduse eelnõu kohta, lk 4. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e) (26.03.2015).

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 22 lõike 2 esimese lausel kohaselt ei allu ühinemisõiguse kasutamine *mingitele kitsendustele peale nende, mis on ette nähtud seadusega ja mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riikliku või ühiskondliku julgeoleku, avaliku korra, elanikkonna tervise ja moraali või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.*

Erakondade rahastamise reguleerimata jätmine võib ohtu seada riigi julgeoleku (nt võivad välisriiklikud organisatsioonid hakata mõjutama riigi juhtimist). Kui erakondade rahastamise läbipaistvus pole tagatud, ei ole valijal võimalik näha, kelle huve erakond esindab. Võib öelda, et valmisõigus on küll vaba, kui valida tuleb pimesi. Need on üksikud näited, millised väärtused ja õigused võimaldavad piirata erakondade tegevust kohustades neid järgima kindlaid rahastamise reegleid (esitama aruandeid, keelduma keelatud annetustest jne).

Kokkuvõte

Eelpool käsitletud rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevalt peab erakondade rahastamise siseriiklikul reguleerimisel leidma tasakaal korruptsiooni ennetamise (ja selle vastase võitluse) ning ühinemisvabaduse kaitse vahel. Piirangud erakondadele ning nende rahastamisele peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud eelkõige riikliku või ühiskondliku julgeoleku, moraali ning isikute õiguste ja vabaduste kaitseks.

1.1.1. Õiguslikult mittesiduvad erakondade rahastamise rahvusvahelised standardid (*soft-law*)

Lisaks rahvusvahelistele lepingutele on mitmeid õiguslikult mittesiduvaid allikaid, mis annavad konkreetsemaid juhiseid erakondade rahastamise reguleerimisele. Need on leitavad peamiselt Euroopa Nõukogu, ÜRO ja OSCE¹⁹ institutsioonide juhistes ja soovitustes.²⁰ Ühiste erakondade rahastamise rahvusvaheliste standardite väljatöötamine on näidanud teema olulisust ning

¹⁹ OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe

²⁰ Veneetsia Komisjoni ja OSCE/ODHIR 15.10.2014 ühisarvamus Serbia poliitilise tegevuse rahastamise seaduse eelnõu kohta, lk 4.

ülitundlikust erinevate riikide demokratiseerumise protsessis. Vastu on võetud mitmeid erakondade rahastamise standardeid, aga mitte ükski neist ei ole riikidele õiguslikult siduv.²¹ Sellegi poolest on väga paljud riigid, sh ka Eesti, nendesse instrumentidesse suhtunud tõsiselt ning teinud mitmeid muudatusi erakondade rahastamise süsteemi muutmiseks.

Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas²² ning Veneetsia komisjoni ja OSCE/ODIHRi ühisarvamuses on nimetatud järgmisi erakondade rahastamist puudutavaid pehme õiguse allikaid:

- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee poolt 8. aprillil 2003. a vastuvõetud soovitus liikmesriikidele Rec (2003) 4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel (edaspidi *EN Ministrit Komitee soovitus 2003/4*);
- Veneetsia komisjoni juhised ja raport erakondade rahastamisest CDL-INF (2001) 008²³ (vastu võetud Veneetsia Komisjoni poolt märtsis 2010) (edaspidi *Veneetsia komisjoni 2001. a. juhised*);
- Veneetsia komisjoni erakondade hea halduse tava CDL-AD (2009)002²⁴;
- OSCE/ODIHR²⁵ ja Veneetsia komisjoni poliitilise partei reguleerimise juhised (vastu võetud 2010) (edaspidi *OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni 2010. a. juhised*);
- ÜRO inimõiguste komitee üldine kommentaar nr 25: Õigus osaleda avalikes suhetes, hääleõigus ja õigus võrdsele juurdepääsule avalikku teenistusse²⁶.

²¹ Corruption and democracy. Political finances – conflicts of interest – lobbying – justice. Council of Europe Publishing. 2008. Lk 62.

²² Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskiri 655 SE. Lk 1-2. Kättesaadav internetis: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (30.04.2015).

²³ Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001). CDL-INF(2001)008-e. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29008-E.aspx> (31.03.2015).

²⁴ Code of Good Practice in the Field of Political Parties CDL-AD (2009)002. Veneetsia komisjon. 28.01.2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29002-e> (31.03.2015).

²⁵ ODIHR - Office for Democratic Institutions and Human Rights.

²⁶ UN Human Rights Committee General Comment 25, The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. UN Human Rights Committee. 12.07.1996. Kättesaadav internetis: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html> (01.04.2015).

Kuigi EN soovitus 2003/4 nimetatud reeglid on vaid soovitusliku iseloomuga, on soovitusel preambuli viimases lauses soovitatud anda GRECO²⁷-le pädevus teostada liikmesriikide üle järelevalvet soovitusel nimetatud reeglite täitmise suhtes. Kokkuleppe saavutamise 43 GRECO liikmesriigi vahel liikmesriikide erakondade rahastamise süsteemide hindamiseks nõudis palju pingutust. See on ajaloos esimene kord, kui siseriiklike erakondade rahastamise standardite üle teostatakse rahvusvahelisel tasandil järelevalvet.²⁸ GRECO hindamis-, vastavus- ning lisavastavusaruanded, milles hinnatakse riikide vastavust korruptsiooni vastaste nõuete täitmisel ning antakse soovitusi süsteemi toimimise parandamiseks on heaks allikaks erakondade rahastamise reguleerimisel juhiste leidmiseks. Nii Eesti, kui paljud teised EN riigid on neist lähtunud erakondade rahastamise süsteemi arendamisel. Luges GRECO vastavus- ja lisavastavusaruandeid võib julgelt öelda, et oma soovituslikus loomuses hoolimata on EN soovitus 2003/4 käivitanud õigusloomelisi muudatusi enamikes EN liikmesriikides.

Lisaks nimetatud mitte-siduvate õigusinstrumentidele on magistratöös võrdluseks kasutatud ka Euroopa Liidu määrust nr 2004/2003²⁹ (muudetud määrusega nr 1524/2007), mis reguleerib Euroopa Liidu taseme erakondade rahastamist. Nimetatud määrus ei kohaldus siseriiklike erakondade suhtes, kuid selles kandub edasi Euroopa erakondade rahastamise ideestik.

Rahvusvaheliselt tasandil on juhendavat teavet võimalik leida rahvusvahelisest IDEA³⁰ (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance) andmebaasist, kuhu on kokku kogutud uurimusi riikide praktika, arengute ja neile antud soovitusete kohta.

Nimetatud allikatest võib leida nii üldiseid suuniseid kui ka konkreetsemaid soovitusi erakondade rahastamise reguleerimisel. Põhjalikumalt käsitleme neid ning Eesti õiguse vastavust neile järgnevatel peatükkides.

²⁷ GRECO on Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus, millega Eesti ühines 1999. aastal.

²⁸ Corruption and Democracy (viide 22), lk 62.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003, 4. november 2003, Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta. ELT. L 297/1. 15.11.2003.

³⁰ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance koduleht: <http://www.idea.int/> (02.04.2015).

1.2. Erakondade rahastamise põhiseaduslikud alused

Riigiti on erakondade rahastamise regulatsioon õigusnormide hierarhias paigutatud erinevatele tasemetele. Osade riikide konstitutsioon ei käsitle erakondi üldse. Teiste riikide konstitutsioonis mainitakse küll erakondi, kuid ei täpsustada nende rahastamist. Enamasti, kui mõne riigi konstitutsiooniga on reguleeritud erakondade rahastamist, on seda tehtud pigem üldistatud kujul ning täpsem regulatsioon on sätestatud seaduse tasemel. Konstitutsiooni tasemel võib leida üldisemaid printsiipe, nt et erakonnad peavad järgima läbipaistvuse ja avalikustamise põhimõtteid, erakondadele ja kandidaatidele tuleb tagada riigipoolne rahastamine või teatud allikatest, eriti välismaisetest, rahastamise keelamine.³¹ On ka mõned üksikud riigid, kus erakondade rahastamise detailne regulatsioon asub just konstitutsioonis (nt Mehhiko ja Columbia).

See, millises õigusnormide hierarhia tasemes erakondade rahastamise normid asuvad on pigem tingitud riigi õigussüsteemi ajaloolisest traditsioonist, kui erakondade rahastamise regulatsiooni erilisest tähtsusest. On riike, kus konstitutsiooni muudetakse ainult äärmistel juhtudel. Teiselt poolt on riike, mis püüavad oma konstitutsiooni võimalikult ajakohasena hoida ning seetõttu täiendavad seda regulaarselt (sellel põhjusel on India konstitutsioon maailma mahukaim).

Erakonna rahastamise regulatsioon on alles arengujärgus olev valdkond. Seda on näidanud GRECO hindamis- ja vastavusraportid erakondade rahastamise vastavuse osas korruptsiooni vastastele nõuetele. Enamus riikide regulatsioonidel oli küllaga probleemkohti peale esimest hindamist. Paljud vanemated demokraatiates polnud ka peale teist hindamist suutnud kõrvaldada kõiki mittevastavusi ja seda isegi peale kolmandat hindamist. Selle põhjuseks võib pidada poliitilise tahte puudumist ehk tahtmatust muuta varasemat süsteemi.

Erakondade rahastamise regulatsiooni muutmine läbipaistvuse, erapooletuse ja vajalike piirangute suunas liigub samm-haaval, kui otsustajad on valmis või avaliku surve tõttu sunnitud süsteemi muutma (kas või natukene, et oleks avalikkusele võimalik öelda, et on taaskord edasi

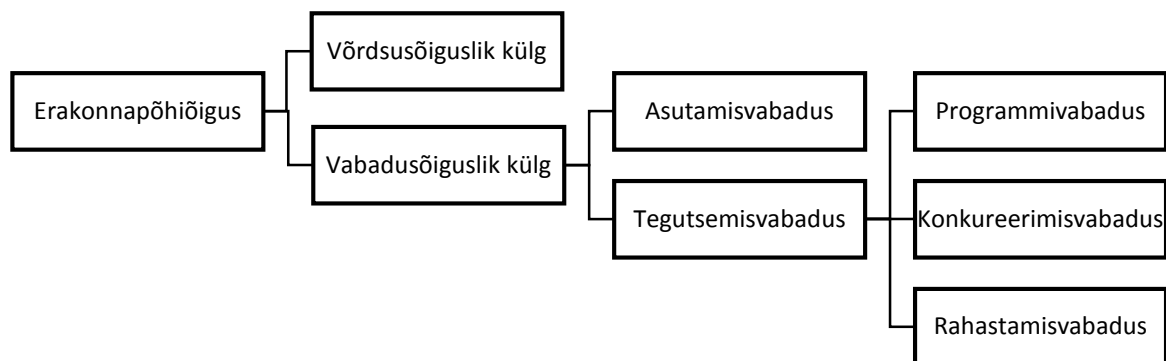
³¹ S. Choudhry, K. G. Bass. Political Party Finance Regulation: Constitutional reform after the Arab Spring. 2014. Lk 18. Kättesaadav internetis: <http://www.idea.int/publications/political-party-finance-regulation/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=64580> (02.04.2015).

liigutud). Nii ei saa loota, et ühe riigi erakondade rahastamise süsteemi saaks muuta ideaalseks kasvõi õiguslikul tasemel ühe eelnõuga. Muutused tulevad järk-järgult demokraatia arenemisel avatuse ja võrdsete võimaluste suunas. Seetõttu võib pidada praktilisest aspektist mõistlikumaks reguleerida erakondade rahastamist seaduse tasemel, kus õigusloome protsess on kiirem vältides konstitutsiooni ajast maha jäämist.

Erakondade rahastamise lähtealused EV põhiseaduses

Eesti põhiseaduses puuduvad sätted, mis otseselt reguleeriksid erakondade rahastamist. PS § 48 sätestab ühinemisvabaduse, mille hulka kuulub vabadus kuuluda või moodustada erakonda (erakonnapõhiõigus).

Jörn Ipseni Saksamaa põhiseaduse kommentaaridest mõjutatud Madis Ernitsa käsitluse kohaselt saab Põhiseaduse § 48 lõike 1 teise lause nappi sõnastusse kätketud erakonnapõhiõiguse sisu kindlaksmääramisel teha vahet vabaduslikul ja võrdsusõiguslikul küljel.



Skeem on koostatud lähtudes M. Ernitsa käsitlusest

Vabaduslik külg jaguneb omakorda asutamisvabaduseks ja tegutsemisvabaduseks. Selle käsitluse kohaselt tähendab asutamisvabadus seda, et erakondade asutamine ja tekkimine peab olema spontaanne ja võimalikult vaba riiklikust mõjutusest. Tegutsemisvabaduse osaks on

vabadus valida vabalt ideid, mida järgida, ning vahendeid, millega eesmärged saavutada. Seda tegutsemisvabaduse aspekti saab nimetada erakonna programmivabaduseks.³²

Euroopa Inimõiguse kohus on sedastanud, et ühinemisvabadus on otseses seoses sõna-, arvamus- ja kogunemisvabadusega. Nii kätkeb endas ka erakonnapõhiõigus sõna-, arvamus- ja kogunemisvabadust, mis on sisuliselt tegutsemisvabaduse osaks.

Tegutsemisvabaduse osaks on ka konkureerimisvabadus ja rahastamisvabadus. Konkureerimisvabadus tähendab, et erakond on vaba valimisreklaami mooduste ja määra valikul. Rahastamisvabadus tähendab, et erakond on vaba annetuste kogumisel.³³ Rahastamisvabadus ei tähenda ainuüksi raha, vaid ka muude hüvede vastuvõtmise vabadust. Rahastamisvabadusele respondeerub nii liikmete kui ka teiste isikute õigus (omandiõigus ja eneseteostusvabadus) toetada erakondi rahaliselt või muude hüvedega.

Ühinemisvabadust ning kõiki selles peituvaid õigusi on võimalik piirata kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st piirangud on lubatud vaid siis, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega muuda ühinemisvabadust praktikas mittekasutatavaks.³⁴ Sama põhimõtte kehtib ka rahastamisvabaduse piiramisel.

Erakondade suhtes kohaldub ka PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigus. Nt peab riik erakondi kohtlema eelarvest rahastamisel võrdselt. Ebavõrdne rahastamine (tingimuste, piirangute seadmine, toetuste sõltumine saadud häälest jne) peab olema mõistlikult põhjendatud. Samuti erakondade rahastamise riigipoolsel kontrollimisel peab kehtivat õigust erakondade suhtes rakendama võrdse intensiivsuse astmega. Nt olukorras, kus teatud pädevuse rakendamine (nt erakonnalt meedia vahendusel saadud kahtlustuse ajendil selgituste nõudmine) sõltub kontrollorgani otsusest.

Kahe subjekti erakonnapõhiõiguse erinevad küljed võivad üksteist riivata. Näiteks saab suuri erasektori toetusi saav erakond kasutada oma rahastamis- ja konkureerimisvabadust tehes

³² M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Juridica. 2003. Eriväljaanne. Kättesaadav internetis: http://juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2003/Eriv%C3%A4ljaanne/65149.PRN.prv.php (03.04.2015).

³³ M. Ernits (viide 33).

³⁴ Ü. Madise PõhiSK § 48. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. 2012. Kättesaadav internetis: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-48/> (03.04.2015).

kalleid reklaamkampaaniaid. See riivab aga väiksemate erakondade õigust võrdsele võimalusele konkureerida valimistel. Seetõttu on mõnes riigis piiratud kulused, mida erakond võib teha reklaami kampaania jaoks. Võrdsete võimaluste tagamise parimaks meetmeks võib pidada riigipoolset erakondade toetamist, et ka väiksemad erakonnad saaksid valmiskampaaniat korraldada.

1. KEELATUD ANNETUSED

“Demokraatid ei saa olla ilma valmisteta, valimisi ilma kampaaniata ja viimast ilma märkimisvääri summas rahastusest.”³⁵

Erakonnad kui ühiskonda ja riiki ühendavad lülid mängivad võtmerolli demokraatlikes riikides. Just läbi erakondade jõuab üksikisiku tahe riigivõimu teostamise tasandile. Erakondade elujõuliseks tegutsemiseks on vaja peale ideede ja ettevõtlike inimeste ka materiaalsed ressursid, et pidada organisatsiooni üleval, tasuda erakonna personalile, viia läbi valimiskampaaniat ja suhelda valijatega. Rahastus peab olema piisav, et tagada erakonna funktsioneerimine nii valimiste ajal kui ka vahepealsel perioodil.

Erakondade rahastamine eraisikute poolt on üks võimalusi võtta poliitikast osa. OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt tuleb seadusandlusega nõuda, et erakonnal oleks vähemalt osaline rahastus eraisikute poolt tõendamaks minimaalse toetajaskonna olemasolu. Seetõttu pole rahvusvaheliste standarditega kooskõlas erasektori annetuste täielik keelustamine. Absoluutne erasektori annetuste keelustamine viiks suure tõenäosusega varjatud rahastamiseni.

Käesolevas peatükis analüüsitakse erakonnaseaduses sätestatud erasektori annetustele seatud piirangute vastavust rahvusvahelistele standarditele ja põhiseadusele. Peatükk ei käsitle kõiki erakonnaseaduses sätestatud piiranguid eraisikute annetustele. Analüüsiks on valitud piirangud juriidilise isiku, välismaisele ja anonüümsele annetusele. Märkida tuleb, et need keelud kehtivad lisaks erakondadele EKS § 5¹ lõike 1, § 5² lõigete 1 ja 5 alusel ka valimisliidule, üksikkandidaadile ning erakonna ja valimisliidu nimekirjas kandideerivale isikule, kes tegi valimiskampaaniaks kulutusi erakonna või valimisliidu kuludest eraldi. Selles peatükis lahatahavad hüpoteesid on järgmised:

H1: Lubatud annetustele piirsumma määramata jätmine ei vasta erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele.

H2: Juriidiliste isikute annetuste eranditeta keelustamine ei vasta erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele.

³⁵ K. Nassmacher. Comparative political finance in established democracies. F. Bertoa. The world upside down: Delegitimising political finance regulation. International Political Science Review 2014, Vol. 35(3). lk 355–375.

H3: Juriidiliste isikute annetuste eranditeta keelustamine riirab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

H4: Välismaiste annetuste eranditeta keelustamine ei ole vastavuses rahvusvaheliste standarditega.

H5: Välismaiste annetuste keelustamine sõltumata annetuse suurusest ja annetuse tegijast, riivab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

H6: Anonüümse annetuse keelustamine sõltumata annetuse suurusest riivab ebaproportsionaalselt erakonna rahastamisvabadust.

Märkida tuleb, et keelatud annetuste loetelu EKS § 12³ lõikes 2 on näitlik, jättes rahastamise järelevalve organile kaalutusõiguse annetuse määratlemisel.³⁶

2.1. Annetustele piirsumma määramata jätmise vastavus erakondade rahastamise rahvusvaheliste standarditele

Eraannetused võivad põhjustada ebavõrdset ligipääsu seadusloome kujundamisse. Kuigi seadusandlust pole võimalik osta, siis annetajaid võetakse ilmselt eelisjärjekorras jutule.³⁷

EKS § 12³ lõige 3 keelab alates 1. aprillist 2014 võtta sularahas ühelt füüsiliselt isikult annetusena vastu rohkem kui 1200 eurot ühe majandusaasta jooksul. Varem polnud sularahaannetustel piiranguid. Nimetatud säte loodi anonüümsete vahendite vastuvõtmise ärahoidmiseks. Muul viisil, kui sularahas, makstud annetustele pole seadusega maksimumpiiri sätestatud. Seega võib elektrooniliselt erakondadele annetada piiramatul hulgal raha. Samuti võib erakonnale annetada piiramatul hulgal kaupu ja teenuseid. Kuna elektroonilise ülekandega

³⁶ Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskiri, (viide 23), Lk 8.

³⁷ H. Jemmer. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Lk 19. Kättesaadav internetis: http://transparency.ee/cm/files/lobitoo_eesti_seadusloomes.pdf (16.04.2015).

tehtud annetusi pole piiratud, saab anonüümset raha erakonda toimetada läbi isikute, kes võtavad tegeliku annetaja sularaha vastu, panevad selle oma kontole ning seejärel annetavad elektrooniliselt erakonnale.³⁸ Selline tegevus on EKS § 12³ lõike 2 p 7 alusel keelatud, kuid vahelejäämist saab ettevaatlikkusega vältida. Kahtluste vähendamiseks on võimalik kasutada formaalsete annetajatena mitut isikut, et ühe isiku poolt vahendatud annetus ei oleks kahtlustäratavalt suur. Sellist vahendamist julgetakse sooritada ehk ka seetõttu, et see pole kriminaalkorras karistatav, kui annetus ei ületa 40 000 € (karistusseadustik § 402¹, § 12¹ p 2). Väiksema summa vahendamise korral ootab rikkujat rahatrahv, mis on füüsilise isiku puhul kuni 300 ja juriidilise isiku puhul kuni 15 000 trahviühikut (EKS § 12¹⁸).

Annetuse piirmäära on erakonnal võimalik ise endale seada. Nimelt EKS § 12³ lõike 1¹ kohaselt võtab erakonna juhatus vastu annetuse vastuvõtmise korra. Selles korras võib autori hinnangul erakond määratleda ühe annetaja poolt majandusaasta jooksul tehtava annetuse väärtuse ülempiiri. Et erakonnad hakkaksid ise endale vabatahtlikult annetuse piirmäära seadma on üpris vähetõenäoline.

Veneetsia Komisjon oli juba 2001. a. juhises erasektori annetuste suhtes esimese soovitusliku piiranguna nimetanud maksimummäära seadmist.

Lubatud annetusele piirmäära seadmist on esile toodud ka EN Ministrite Komitee 2003/4 soovituselise artikli 3 punkti b alapunktis ii, mille kohaselt peaksid riigid kaaluma lubatud annetuse väärtuse limiteerimise sätestamise võimalust. Punkti b alapunkti iii kohaselt peaksid riigid rakendama meetmeid, mis aitaksid vältida seatud piiride rikkumist.

Seaduse tasandil annetusele ülempiiri seadmine vastaks ka OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhistele, mille kohasel peab seadusandlus püüdma saavutada tasakaalu mõõdukalt panustama julgustamise ja ebakohaselt suure panustamise piiramise vahel. Juhiste kohaselt võiks eratoetuste mõistliku piiramise osaks olla annetuse piirsumma sätestamine ühe annetaja kohta. Sellised piirangud on olnud efektiivsed korruptsiooni võimalikkuse vähendamisel või poliitilise mõjuvõimu ostmisel.³⁹

³⁸ Erakondade rahastamine, sealhulgas valimiskampaaniate rahastamine. Tegevus nr 9: riiklik analüüs. Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Tallinn. 2014. Kättesaadav internetis: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/erakondade_rahastamine_-_esialgne.pdf (17.04.2015).

³⁹ OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation (viide 7), Lk 67.

Annetustele piirmäära seadmine toetaks ka juriidiliselt isikult annetuste võtmise keeldu. Suured annetused pärinevad üldiselt äriühingute tuludest. Kui füüsiline isik saab piiramatult äriühingu tulusid annetada, ei toimi juriidiliselt isikult annetuse võtmise keeld. Siinjuures võiks kõne alla tulla EKS § 12³ lõike 2 p 7, mille kohaselt on keelatud annetus, mis on tehtud füüsilise isiku vahendusel ja kolmanda isiku vara arvelt. Kolmandaks isikuks võiks olla äriühingust juriidiline isik. Samas tuleb tunnistada, et sellest keelust on lihtne mööda minna, kui äriühingust eraldatakse vara dividendidena või muul moel, nii et see muutub annetaja varaks. Vara on võimalik ka edasi kinkida järgmisele kõrvalisele isikule (keda on juba äriühinguga keerulisem seostada), kes teostab annetamise enda nimel.

Annetusele lae sätestamine ei ole vajalik mitte ainult korruptsiooni vältimiseks, vaid ka tasakaalu saavutamiseks erinevate huvigruppide vahel. Jõukam klass ei peaks saama ülekaalukamat positsiooni riigi juhtimisel. Piiride seadmine annetuste suurusele võimaldab ohjata jõukamate huvigruppide esindatust.

Annetustele lae seadmine on hädavajalik, et tagada riigieelarvest erakondade rahastamise ühte olulisemat eesmärki. Nimelt on erakondade riikliku rahastamise mõtteks limiteerida rikaste erakondade eelispositsiooni valmiskampaania korraldamisel. Kui annetustele ei seata piire, siis ei ole võimalik seda eesmärki saavutada. Jõukad erakonnad saavad riigilt raha juurde, annetajatelt voolab raha piiramatult sisse ning nende eelispositsioon on veel paremini kindlustatud täiendavalt riigi eelarve vahendite arvelt.

OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhises on öeldud, et seadusandlus, mis piirab toetusi, peab arvestama esmalt seda, et ühelt poolt tuleb kindlustada, et jõukate huvid ei moonutaks poliitilist protsessi ning teiselt poolt seda, et seadusandlus peab julgustama poliitikast osa võtma, sh lubades isikutel teha toetusi valitud erakonnale. Mõlema aspekti kindlustamise vahel tuleb leida mõistlik tasakaal.

Annetusele piirmäärade kehtestamisel soovitatakse arvestada inflatsiooni ning siduda maksimumäär näiteks miinimumpalga väärtusega mitte absoluutsummaga. Annetusele piirmäära seadmisel tuleb leida kesktee. Liiga kõrge piirmäär ei omaks mingit mõju. Liiga madalast piirmäärast võidakse hakata mööda hiilima varjatud rahastamise läbi. Liiga madal annetuse piirmäär, millest hakkaksid kõik annetajad mööda hiilima, õhnesaks erakondade rahastamise süsteemi. Kohane annetuse piirmäär sõltub poliitilistest eesmärkidest, mida

erakondade rahastamise regulatsiooniga soovitakse saavutada ja sellest, kui võimekad on erakonnad leidma rahastust ka mujalt kui suurannetajatelt.⁴⁰

Annetustele piirmäära seadmisel, peaks sama piiri kohaldama ka liikmemaksule. Vastasel korral oleks annetuse piirmäärast lihtne mööda minna astudes erakonna liikmeks. (Nii on annetuse piirmäära välditud näiteks Venemaal.) Taoline soovitus on ka OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhistes. Selle tagamiseks võib näiteks seaduse tasemel määratleda, et liikmemaks on annetuse eriliik.⁴¹

Riikide osakaal, mis on seadnud annetustele piirmäära, on kõige suurem Euroopas, umbes 50% riikidest. Nende riikide hulgas on nt Prantsusmaa, Soome, Hispaania, Portugal, Balkaniriigid, Venemaa. Kõige vähem on annetustele piirmäära seatud Okeania ja Aafrikas riikides.⁴²

Ka Euroopa Liidu tasandil on seatud piirmäär Euroopa Liidu tasandil erakondade annetustele. Piirmääraks on 12 000 € aastas ühe annetaja kohta (nii juriidilisest kui ka füüsilisest isikust annetaja puhul).⁴³

Lõpetuseks tuleb tõdeda, et annetustele piirmäära seadmine ei lahenda iseenesest suurannetajate mõju, kuna raha liigub käest kätte ning jõuab kolmandate isikute kaudu sihtpunkti. Samas aitab seda riski maandada teadmine, et vahelejäämisele järgneb süüteomenetlus ning rahaline karistus. Erinevaid rahvusvahelisi instrumente analüüside tuleb asuda seisukohale, et annetusele piirmäära seadmisel vastaks Eesti regulatsioon rohkem rahvusvahelistele erakondade rahastamise standarditele. Lisaks oleks annetusele mõistliku piirmäära seadmine sobivaks ning rahastamisvabaduse piiramisel proportsionaalseks abinõuks demokraatia, kui kõrgemat järku põhiseadusliku väärtuse kaitsmiseks.

⁴⁰ E. Falguera, S. Jones, M. Ohman (toim). Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance. Stockholm: Bullsgraphics 2014. Lk 22.

⁴¹ OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation (viide 7), Lk 68.

⁴² The International Institute for Democracy and Electoral Assistance is an intergovernmental organization. Internetis kättesaadav: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=263®ion=-1> (14.04.2015).

⁴³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 (viide 30), artikkel 6 lõige 2 punkt (d).

2.2.Juriidilise isiku annetuse absoluutne keeld

EKS § 12³ lõike 2 punkti 2 kohaselt on juriidilise isiku annetus keelatud. Erakonnaseadus ei näe ette, et juriidilise isiku annetus võiks olla mingite tingimuste täitmisel lubatud. Ei ole oluline missugune juriidiline isik annetuse teeb, kui suures ulatuses ta seda teeb ega see, kas annetus tehakse erakonnale, mis saab riigieelarvest eraldisi või erakonnale, mis riigieelarvest eraldisi ei saa. Ei oma tähtsust ka erakonna liikmeskonna suurus. Seega tegemist on absoluutse juriidilise isiku annetuse keeluga.

2.2.1. Juriidiliselt isikult annetuse võtmise keelamise vastavus rahvusvahelistele standarditele

Suuremas osas (70,5%) Euroopa riikides on juriidiliste isikute annetused lubatud (31 riigis, näiteks Rootsi, Norra, Saksamaa, Soome, Austria, Taani, Island, Itaalia jt). Juriidiliste isikute annetused on keelatud 12-s Euroopa riigis (Eesti, Läti, Leedu, Venemaa, Prantsusmaa, Belgia, Bulgaaria, Kreeka, Ungari, Luksemburg, Poola ja Portugal). Sarnane protsentuaalne olukord, juriidiliste isikute annetuste keelamise osas on ka teistes maailmajagudes.⁴⁴

EN soovitus 2003/4 piirab juriidilise isikute ringi, kellelt tohib annetusi võtta. Nimelt EN soovitus 2003/4 artikli 5 punktiga c soovitatakse liikmesriikidel keelata annetuste tegemine juriidilistele isikutele, kes on riigi või muude avaliku võimu asutuste kontrolli all. Ning soovitus 2003/4 artikli 5 punktis b soovitatakse keelata või piirata annetused juriidilistelt isikutelt, kes pakuvad kaupu või teenuseid avalikus halduses. Punktist c tulenev piirang kaitseb selle eest, et võimul olev erakond saaks suunata raha riigi ettevõtetest enda erakonda. Punkt b eesmärgiks saab pidada eelkõige avalike hangete erapooletuse tagamist.

EN soovitus 2003/4 artikli 5 punkti a kohaselt peavad riigid tagama, et juriidilistel isikute poolt tehtud annetused oleksid märgitud nende juriidiliste isikute finantsaruannetes ning et juriidiliste isikute omanikud oleksid teavitatud erakonnale annetuse tegemisest.

⁴⁴ Political Finance Database. Kättesaadav internetis: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248®ion=-1> (26.04.2015).

Seega EN soovitus 2003/4 piirab teatud juriidilistelt isikutelt annetuste võtmist ning seab teatud nõudmised annetuste registreerimisele, kuid ei näe ette, et kõigi juriidiliste isikute annetused tuleks keelata. Pigem nähes ette, et juriidiliste isikute annetused peavad olema registreeritud, aktsepteerib EN juriidiliste isikute annetusi (piiratud ulatuses).

Teiselt poolt võib argumenteerida, et EN soovitus 2003/4 ei välista annetuste keelamist kõigi juriidiliste isikute suhtes. Juriidiliste isikute annetuste täielikku keelamist toetamist võiks tõlgendada EN soovituse 2003/4 artiklist 1, mis ütleb, et erakondade rahastamise õigus on riigil ja kodanikel; juriidilisi isikuid pole seal nimetatud õigustatud isikutena. Kokkuvõttes saab väita, et juriidilistelt isikutelt on annetuste võtmine absoluutmahus on siseriiklik otsus ning selle tegemisel tuleks lähtuda põhiseaduse põhimõtetest.

2.2.2. Juriidilise isiku annetuse absoluutse keelu vastavus põhiseadusele

Juriidilise isiku annetuste keelustamine riivab erakonna rahastamisvabadust ning juriidilise isiku õigust käsutada oma vara endale sobival viisil (PS § 32). Küsitav on, kas eranditult kõigi juriidilise isiku annetuste keelustamine on proportsionaalne rahastamisvabaduse ja omandipõhiõiguse riive.

Erialakirjanduses on juriidilise isiku annetuse keelamise peamise eesmärgina nimetatud soovi takistada juriidiliste isikute suurt mõju erakondadele. Tekib küsimus, kas selle eesmärgi täitmiseks on õigustatud absoluutne annetuse keeld. Proportsionaalsuses põhimõttest lähtuvalt peab seadusandja valima abinõu, mis täites eesmärgi, piirab õiguste kandjaid võimalikult vähe. Juriidiliste isikute domineerimist poliitmaastikul võib piirata määrates nende annetustele piirmäära. See riivaks vähem erakondade rahastamisvabadust ning juriidiliste isikute õigust oma omandit vabalt käsutada. Tegemist oleks väiksema riivega, mis saavutaks vajaliku eesmärgi – limiteeriks juriidiliste isikute mõju erakondade ja nende kaudu riiklike otsuste üle. Vastuargumendiks võib öelda, et läbi juriidiliste isikute võib üks füüsiline isik annetada erakonnale mitmeid toetusi ületades sellega annetuse piirmäära. Erakonnaseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on juriidiliste isikute annetuste keelamise eesmärgiks takistada varjatud annetusi ning suurendada erakondade tegevuse avalikkust. Seetõttu on peetud vajalikuks, et iga

annetuse taga oleks konkreetse füüsilise isiku nimi.⁴⁵ Võib öelda, et juriidilise isiku annetuste täielik keelamine, lihtsustab järelevalve teostamist - iga summa taga on konkreetne füüsiline isik, kellega saab vajaduse korral suhelda ning koguda infot määratlemaks annetuse seaduslikkust.

Teiselt poolt on absoluutset juriidilise isiku annetuse keeldu võimalik pehmendada määratledes, milliste juriidiliste isikute annetused on keelatud (ja milliste mitte). Näiteks Saksamaa erakonnaseadus (Parteiengesetz – PartG) ei keela absoluutselt kõiki juriidiliste isikute annetusi. Küll aga sätestab Parteiengesetz teatud juriidilised isikud, kelle annetused pole lubatud. PartG § 25 lõike 2 punkti 1 kohaselt on keelatud avalik-õiguslike ühenduste (seega ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute) annetused. See välistab erakondade kaudset lisarahastamist avalikest vahenditest. Täiendavalt keelab PartG § 25 lõike 2 p 2 mittetulundusliku, annetusliku või kirikliku eesmärgiga poliitiliste juriidiliste isikute annetused. Punktis 2 sätestatud keeld teenib eesmärki vältida võimalikke kuritarvitusi, mis kaasnevad selliste organisatsioonide kasutamisel nõu annetuste „pesemise kohana“. Sellistel ühendustel ei ole avalikku aruandluskohustust. Lisaks on annetused nimetatud organisatsioonidele maksuõiguslikult soodsamad kui annetused erakondadele, mistõttu võiksid erakonnad saada täiendava eelise selliste organisatsioonide kui vahelülide kasutamisel, nagu see oli varasemalt teatud kodanike ühenduste puhul.⁴⁶ PartG § 25 lõige 3 punkt a lubab võtta isegi välismaise ettevõtte annetusi, kui üle 50% ettevõtte osadest kuulub (Saksamaa põhiseduse tähenduses) sakslastele.

Võrdluseks, ka Euroopa tasandi erakondade rahastamist reguleeriv määrus nr 1524/2007 ei keela absoluutselt kõikide juriidiliste isikute annetusi. Küll aga on määruse nr 1524/2007 artikli 6 lõike 2 punkti (c) kohaselt on Euroopa Liidu tasandi erakonnal keelatud võtta annetusi ettevõtjalt, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt kasutada valitsevat mõju omandiõiguse, finantsosaluse või ettevõtja suhtes kehtivate eeskirjade alusel. Artikli 6 lõike 2 punkti (e) kohaselt on keelatud võtta annetusi kolmanda riigi ametiasutustelt, sealhulgas ettevõtjalt, kelle suhtes ametiasutused võivad otseselt või kaudselt kasutada valitsevat mõju oma omandiõiguse või finantsosaluse tõttu ettevõtjas või selle suhtes kehtivate eeskirjade alusel. Seega võib öelda, et Euroopa Liidu taseme erakondade puhul on keelatud rahastus

⁴⁵ Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 184 SE. 16.10.2003. Koopia Riigikogu arhiivist.

⁴⁶ M. Morlok, Kommentar Parteiengesetz, 2. Auflage, Nomos, 2013.

avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt, kuid eraõiguslike juriidiliste isikute annetusi pole ära keelatud.

Juriidiliste isikute annetuste lubamatust võib õigustada sellega, et juriidiliste isikute (ja ka välismaalastele) annetuste tegemise lubamatus sarnaneb juriidiliste isikute valmisõiguse puudumisega. Annetuse tegemine erakonnale on oma poliitiliste eelistuste väljendamine ehk see on üks võimalusi poliitikast osa võtta. Annetamise tegemise õiguse EKS § 12³ lõike 1 alusel on Eesti Vabariigi kodanikul ja Eestis alalise elamisõigusega ja pikaajalise elaniku staatusega füüsilisel isikul. Lisaks nendele isikutel on valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel korral ka Euroopa Liidu kodanikul, kelle püsiv elukoht on Eestis. Juriidilisel isikul valmisõigus (nii hääletamis- kui ka kandideerimisõigus) puudub. See võiks olla tugipunktiks väitele, et juriidilisele isikule annetuse tegemise kui poliitilise toetuse väljendamise keelamine on kooskõlas põhimõttega, et riiki ja kohalikku omavalitsust juhib rahvas ning juriidiline isik ei peagi saama sellest protsessist aktiivselt osa võtta. Seadus ei keela juriidilisel isikul oma poliitilist toetust erakondadele väljendada kasutades sõnavabadust.

Samas ütleb PS § 9 lg 2, et põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Juriidiline isik on õigusteaduse konstruktsioon, mis on loodud selleks, et kergendada inimeste elu. Sellest lähtuvalt on juriidiliste isikute üldine eesmärk tagada füüsilistele isikutele rohkem vabadust, kui neil oleks ilma juriidiliste isikuteta maailmas.⁴⁷ Juriidiliste isikute üldiseks eesmärgiks ei saa olla annetuste tegemine, sest ka füüsilised isikud saavad annetusi teha ning see ei piira kuidagi nende vabadust. Selleks, et teha erakonnale annetust või kuidagi lihtsustada annetuste tegemist ei ole vaja luua juriidilist isikut. Seega ei ole erakonna rahastamise õigus juriidilisele isikule omistatav.

Kokkuvõttes on autor seisukohal, et juriidiliste isikute annetuste keelamine ei ole põhiseadusega vastuolus, kuna juriidiliste isikut üldine eesmärk ei ole erakondadele annetuste tegemine, sest annetuste tegemine läbi juriidilise isiku ei anna füüsilistele isikutele suuremat vabadust. Füüsiline isik võib vabalt juriidilise isiku vahendustega erakonnale ise annetusi teha.

⁴⁷ M. Ernits. PS komm vlj. § 9.

2.3.Välismaiste annetuste absoluutne keeld

Alates 1. aprillist 2014 keelab EKS § 12³ lg 2 p 8 erakonnal võtta annetust välismaalaselt, välja arvatud Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega isikult. Välismaalastelt annetuste võtmine on keelatud, et vältida riigiväliste huvide ebakohast mõju erakondadele ning kindlustada seeläbi riigi enesemääramisõigust. Erakonnaseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on välisorganisatsioonide annetused keelatud, et kaitsta riigi julgeolekut seda laadi poliitilise korrupsiooni eest. Lubatud ei ole ka Euroopa Liidu poolt toetuste maksmine.⁴⁸ Välismaiste annetuste täielik keelamine on iseloomulik postsovjetikel riikidele, kus on keelatud võtta vastu abi isegi mitteriiklikelt demokraatiat edendavetelt ühendustelt.⁴⁹

Suhtumine välismaistesse annetustesse on rahvusvahelistes standardites aja jooksul muutunud leebemaks. Veneetsia komisjoni 2001. a juhis ütles selgesõnaliselt, et igasugused välismaised annetused tuleks keelustada. (Lisatud on, et see keeld ei tohiks takistada välisriigis olevate oma riigi kodanike annetusi.) Veidi leebemas sõnastuses on EN Ministrite Komitee soovitus 2003/4, kus öeldakse, et riigid peaksid piirama, keelustama või muul moel reguleerima välismaiseid annetusi. Veelgi leebemaks on olukord muutunud OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni 2010. a. juhistes, mille kohaselt peab välismaiste annetuste keelustamisel olema ettevaatlik, et vältida ühinemisvabaduse ebakohast riivamist olukorras, kus erakond on aktiivne rahvusvahelisel tasandil. Selline ettevaatlik reguleerimine võib oluliseks osutuda eriti Euroopa Liidu erakondade osatähtsuse kasvamise valguses; arvesse tuleb võtta Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 12 lõiget 2, mille kohaselt toetavad liidu tasandi poliitilised erakonnad liidu kodanike poliitilise tahte väljendamist.

Seoses teatud välismaiste annetuste lubamisega viidatakse OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhises Kopenhaageni dokumendi⁵⁰ §§-le 10.4 ja 26. Nendest sätetest tuleneb, et riigid ei tohiks takistada erinevate riikide mitteriiklike organisatsioonide (NGO-de) vahelist koostööd (sh üksteise toetamist koolituste ning erinevate hüvedega), kui need mitteriiklikud organisatsioonid tegutsevad eesmärgiga kaitsta ja edendada inimõigusi ja põhivabadusi. Samas ei

⁴⁸ Erakonnaseaduse muutmise eelnõu seletuskiri 184 SE (viide 46).

⁴⁹ Falguera jt (viide 41), lk 179.

⁵⁰ Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. 29.06.1990. Internetis kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (13.04.2015).

välista Kopenhaageni dokumendi § 10.4 seadusest tulenevaid piiranguid. Eestis on see piirang viidud maksimumini – keelatud on nii juriidiliste isikute kui ka välismaalaste annetused. Seega, kui hüpoteetiliselt eksisteeriks näiteks mõni rohelist või feministlikku liikumist esindav ühendus, mis oleks seejuures ka inimõigusi ja põhivabadusi edendav välismaine mitteriiklik organisatsioon, mis sooviks toetada Eestis mõnda erakonda, oleks see Eesti kehtiva õiguse kohaselt keelatud. Selline tulemus riivab ühinemisvabaduse erinevaid aspekte.

Paljudes Kesk- ja Lõuna-Euroopa riikides on lubatud erakonnaga seotud või iseseisvate välismaiste mitteriiklike ühenduste annetused, mida võib kasutada erakonnaga seotud tegevuseks, näiteks seminarideks, erakonna liidrite koolitamiseks, ürituste korraldamiseks jne. Näha võib Kesk- ja Ida-Euroopa ning Balkanimaade koostööd Saksamaa poliitiliste sihtasutustega (nt the Konrad Adenauer Stiftung ja Friedrich Ebert Stiftung) ja USA organisatsioonidega (nt the National Endowment for Democracy, National Democratic Institute for International Affairs, International Republican Institute).⁵¹

Saksamaal kehtib üldreegel, et välismaised annetused on keelatud ning seadus täpsustab erandid, millisel juhul on need lubatud. PartG § 25 lõike 3 kohaselt on välismaised annetused lubatud kolmel juhul. Esiteks, kui annetus on erakonnale tehtud otse Saksa põhiseaduses defineeritud sakslase, Euroopa Liidu kodaniku või äriühingu poolt, mille üle 50% osakutest kuulub saksa põhiseaduses defineeritud sakslastele või Euroopa Liidu kodanikele või kui äriühingu registrijärgne asukoht on Euroopa Liidu liikmesriigis. Teiseks, kui annetus on tehtud traditsioonilise asustuspäirkonnaga vähemusrühvuse erakonnale riikidest, mis piirnevad Saksamaa Liitvabariigiga ning kus elavad selle etnilise grupi liikmed. Kolmandaks on välisriiklik annetus lubatud, kui see ei ületa 1000 eurot.

Seega rahvusvahelised standardid ei välista välismaiste annetuste lubatavuse, vaid isegi viitavad, et teatud organisatsioonide poolt inimõiguste ja põhivabaduste edendamise eesmärgil tehtud annetuste keelamine võib olla ebaproportsionaalselt riivav. Seega võib põhimõtteliselt Eesti regulatsiooni leevendada näiteks selliselt, et välismaine annetus on üldiselt keelatud, kuid erakondade rahastamise kontrollorgani loal võib see olla lubatud, kui kontrollorgan saab veenduda, et annetus on antud teatud tingimustele vastava isiku poolt. Kui annetaja taust on selge ning puudub kahtlus, et tema eesmärk oleks ebakohaselt erakonda mõjutada, oleks erakondade rahastamise järelevalve komisjonil pädevus lubada erakonnal annetus vastu võtta.

⁵¹ Falguera jt (viide 41), lk 178.

Seejuures, et nõ demokraatiat edendavatelt mitteriiklikelt ühendustelt abi saada, peaks olema lubatud ka juriidilise isiku annetused, mis kehtiva õiguse kohaselt on keelatud.

Igal juhul peaks välismaiste annetuste lubamise regulatsioon olema põhjalikult läbimõeldud vältimaks ohtu riigi enesemääramisõigusele, kaaluda tuleb erakonna huve ja riigi julgeoleku kaitset. Nentida tuleb ka seda, et välismaiste annetuste täielik keelamine pole rahvusvaheliste standardite kohaselt välistatud. Välismaiste annetuste reguleerimisel tuleb arvesse võtta ka olemasolevat rahvusvahelist geopoliitilist olukorda, nt Venemaa võimu püüdlusi kindlustada venekeelse elanikkonna seas oma toetust läbi vene kultuuri edendamise ja rahastamise Baltimaades (*soft-power*).⁵² Keeruline oleks anda negatiivset hinnangut annetuse võtmise keelamiseks väliselt neutraalsele toetajale, kelle taga olevaid huvisid ei ole võimalik kohe kindlaks teha. Võõrvõimu huvid võivad ilmneda alles hiljem.

Erakondade rahastamisvabaduse riive osas on keeruline võtta seisukohta, kas see absoluutne välismaiste annetuste keeld kui riive on proportsionaalne. Ühelt poolt võib väita, et riive on ebaproportsionaalne, sest raske on põhjendada, miks ei võiks erakondasid toetada välismaised mitteriiklikud ühendused, mille eesmärk on edendada demokraatlikke väärtusi. Teiselt poolt võib öelda, et riive on proportsionaalne, kuna neid samu ühendusi võiksid hakata vahendajatena kasutama võõrvõimud ning see tekitaks ohu riigi enesemääramisõigusele. Samas, sellist mõju saaks vähendada, kui seada annetustele piirmäär ning lisaks tuleb nentida, et võõrvõimud võivad ka teisi isikuid vahendajatena kasutada, kellelt annetuste võtmine on lubatud.

2.4. Anonüümse annetuste absoluutne keeld

EKS § 12³ lõike 2 p 1 keelab kõik anonüümseid annetused. Erakond on kohustatud järelevalve organile esitatavasse aruandesse märkima annetaja nime ja isikukoodi, annetuse väärtuse ja laekumise kuupäeva. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon avalikustab need andmed oma veebilehel. Kõik annetajad avalikustatakse sõltumata tehtud annetuse suuruselt. See riivab erakondade rahastamisvabadust ning annetajate privaatsust.

⁵² A. Grigas. Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, Briefing Paper. London: Chatham House. 2012. Kättesaadav internetis: http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_grigas.pdf (14.04.2015).

On küsitav, kas selline absoluutne anonüümse annetuse keeld on proportsionaalne. Mõnedes riikides on anonüümsete annetused lubatud teatud piirmääran, et tagada privaatsus tavaannetajatele. Eestis ei ole annetuste tegemine erakondadele kuigi populaarne. Annetused moodustavad väga väikse osa erakondade tuludest. Üheks põhjuseks on kindlasti ajalooline taust (erakond ja riik on olnud väga tihedas seoses) ning teiseks avalikkuse vähene usaldus erakondade suhtes (erakondi peetakse kõige korrumpeerunumateks ühendusteks).

Erakonna toetamine iseloomustab isiku poliitilisi vaateid ja maailmavaatelisi veendumusi. Seega kuulub erakonnale annetuse tegemise fakt isiku delikaatsete andmete hulka (isikuandmekaitse seadus § 16 p 1). Ka annetuse tegemise fakti avalikustamine peab olema proportsionaalne. Küsitav on, kas iga väikese annetuse tegija nime ja sünniaasta avalikustamine on ilmtingimata vajalik erakondade rahastamise läbipaistvuse saavutamiseks. Läbipaistvus iseenesest ei saa olla väärtus. Tuleb arvesse võtta konteksti, milleks läbipaistvust nõutakse ehk milliseid eesmärke soovitakse saavutada nõudes rahastamise läbipaistvust. Erakondade rahastamise läbipaistvuse tingib esmalt vajadus tagada, et saaks kontrollida, et erakonnale pole tehtud ebaseaduslikke annetusi. Annetamise reeglite kontrollimiseks on piisav, kui annetuse suurus ja selle tegija on teada erakonnale ning erakondade rahastamise järelevalve komisjonile, mis kontrollib annetuste seaduslikkust. Kui võimaldada kontrollorganile õigus näha avalikkuse eest anonüümseteks jäävate annetajate nimesid ja summasid, siis oleks see eesmärk täidetud. Teiseks on läbipaistvuse eesmärgiks tagada avalikkusele teave sellest, kelle huve võib erakond esindada. Eriti, kui on tehtud suuri annetusi, võib see näidata, kelle huvidega erakond arvestab. Kui seada anonüümsetele annetustel piirmäära, milleni võib annetuse tegija jääda avalikkusele anonüümseks (kuid erakonnale ja kontrollorganile mitte), ei rikuks see oluliselt läbipaistvuse põhimõtte eesmärki – avalikustada erakonda mõjutavaid jõude, sest väiksemad annetused ei saa olla erakonda oluliselt mõjutavaks jõuks.

Ka rahvusvahelised standardid kohaselt ei peaks kõik anonüümsete annetused olema keelatud. Küll aga peab anonüümsetele annetustele OSCE ja Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt seadma maksimumpiiri. Seda ületavad annetused tuleb avalikustada. Anonüümse annetuse maksimumpiiri seadmisel soovitatakse lähtuda sellest, et anonüümsete annetajad ei saaks annetuse tegemisega osutada ebakohast mõju.

Erakondade annetuse anonüümisust võiks siduda ka hääletamise salajasusega. Hääletamise salajasuse printsiip kaitseb aktiivset valimisõigust ja tähendab seda, et iga hääletaja peab saama hääletada nii, et keegi ei saaks tema vaba tahte vastaselt teada, kuidas ta hääletas ja kas ta üldse

hääletas või käis hääletamas.⁵³ Annetuse tegemise avalikustamine riivab kaudselt hääletamise salajasuse põhimõtet. Kui isik soovib hoida oma eelistuse salajas, siis ei saa ta erakonnale annetust teha, kuna anonüümised annetused on keelatud ning annetaja nimi ja isikukood avalikustatakse.

Võibolla oleks teatud ulatuses anonüümsete toetuste lubamine ka üheks kodanike poolsete annetuste tegemist soodustavaks faktoriks. Eesti ühiskonnas on küllalt tavapärane, et erakondlikku kuuluvust mitte omavad kodanikud näitavad vabalt välja oma pahameelt erakondade või poliitikute suunas. Kuid hoolimata sellest, et paljud käivad valimas ja siiski eelistavad kindlaid erakondi, ei ole tavakodanike seas levinud avalikult oma poolehoidu näitamine. Seda arvestades võib oletada, et ehk oleks avalikkusele anonüümsena näidatud annetamine inimestele meelepärasem. Avalikkuse ees annetajatele anonüümsuse võimaldamine, ei takistaks iseenesest andmete kättesaadavust järelevalve organile. Nii saaks tagada annetuste seaduslikkuse kontrollimise riigi poolt ning teiselt poolt tagaks see annetajatele parema privaatsuse ja hääletamise salajasuse põhimõtte kaitse ja võibolla soodustaks poliitikute rahalist toetamist ühiskonna üksikindiviidi tasandilt.

Kui vaadata erinevaid rahvusvahelisi standardeid, siis on avalikustamise ja läbipaistvuse põhimõte seatud olulisele kohale. Samas tuleneb standarditest, et väiksema väärtusega annetused võivad jääda avalikustamata. Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt peavad olema avalikustatud kõik annetused, mis on ületanud seadusandja poolt määratud piiri. Seega on seadusandja diskretsioon määrata annetuste piirmäär, millest madalamaid annetusi ei peaks avalikustama. Annetuse väärtuse ja tegemise aja võiks siiski avalikustada, kuna nende avalikustamine ei riiva annetuse tegija privaatsust, kui annetaja nimi ja muud isikuandmed jäävad avalikustamata. Ka EN Ministrite Komitee soovitus 2003/4 ei näe ette kõigi annetuste absoluutset avalikustamist. Soovituse artikli 3 punkt a kohaselt tuleb küll vältida salajasi annetusi, kuid artikli 3 punkt b täpsustab, et liikmesriigid peaksid kohustama annetuste avalikustamise, eriti selliste annetuste, mis ületavad määratud piiri. Seega seadusandja poolt määratud piirini annetused võib jätta avalikkusele anonüümseks.

Saksamaal on anonüümne annetus lubatud, kui see ei ole üle 500 eurot (PartG § 25 lg 3 p 6). Sellises suuruses annetus on lubatud ka siis, kui teine isik vahendab kolmanda isiku anonüümse annetuse. Ka Euroopa Liidu tasandi erakonnad, mis saavad Euroopa Liidu eelarvest rahastust

⁵³ L. Madise, A. Möttus, T. Runthal. PS komm. vlj § 60.

ei tohi vastu võtta anonüümseid annetusi, kuid nad ei pea avalikustama annetusi, mis ei ületa 500 euro aastas ühe annetaja kohta.⁵⁴

Kokkuvõttes võib öelda, et absoluutne anonüümsete annetuste keelamine on kooskõlas rahvusvahelistest standarditega. Samas on autor seisukohal, et erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamiseks oleks piisav, kui väiksemas summas annetuste avalikustamine ei oleks kohustuslik, kuna väiksemad annetused ei saa oluliselt mõjutada erakonna tegevust ning ei pälvi seetõttu avalikku huvi. Samas toetaks väiksemate annetuste tegijate avalikustamata jätmine tavakodanikele privaatsuse oma poliitiliste eelistuste väljendamisel, mida toetav valmiste salajasuse põhimõte. Suuremate annetuste avalikustamise kaalub üles avalik huvi. Siiski ei tohiks ükski annetus jääda anonüümseks kontrollorganile.

2.3.Läbipaistvus

Kontrollimaks, kas erakonnad ja annetajad täidavad rahastamise reegleid on vajalik, et annetamine oleks läbipaistev.

Ebaseadusliku rahastuse pääsmine poliitikasse seab ohtu demokraatliku valitsemise. Näiteks võivad huvigrupid, sh ka välisriikidest pärinevad mõjutajad, osta endale ligipääsu võimu koridoridesse või anda otsustajatele otse altkäemaksu.⁵⁵ Tegelikku rahastamise saladuses hoidmine annab suurtele ettevõtetele ja organiseeritud kuritegevusele ligipääsu riigivõimu juurde. Seetõttu on oluline tagada erakätest poliitikasse jõudva rahastuse läbipaistvus ning avalikustamine.

Peamiseks probleemkohaks erasektori annetuste puhul praktikas on tegelike rahastajate ning sularahas makstud annetuste varjamine. Näiteks võib tuua Reformierakonna liikme Silver Meikari poolt vahendatud annetused aastatel 2009 - 2010 kokku summas 105 000 Eesti krooni. S. Meikar oli erakonna peasekretäri Kristen Michaeli palvel võtnud vastu sularaha ning kandnud selle erakonna kontole annetuse sildi all. Meikari sõnul on sarnaselt erakonda toetanud kümned liikmed, nii riigikogust kui ka piirkondadest. Selliselt on nad võimaldanud

⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003 (viide 30), artikkel 6 lg 1 (b) ja lg 2 (a).

⁵⁵ M. Ohman, Why is political finance important? - Falguera jt (viide 41), lk 1.

rahapesusüsteemil edukalt toimida. Tehtut kahetsedes on Meikar öelnud: *“Kui keegi soovib toetada parteid maailmavaatelistel seisukohtadel pärast, siis teeb ta seda ausalt ja avalikult. Ta on uhke, tal pole midagi varjata. Äriees, kes soovib annetust varjata, teeb seda muudel eesmärkidel. Varjamise eesmärgiks võib olla näiteks soov peletada eemale tülikad küsimused, miks just see ettevõtte võitis hanke või sai otsetellimuse.”*⁵⁶

Antud juhtum sai avalikuks Meikari enda ülestunnustuse tõttu. Kui palju tegelikkuses sularaha poliitikute kätte ringleb, ei ole võimalik kindlaks teha. Avastamata rikkumiste arv pole teada.

Ärieliidi ja poliitikute kahtlaste sidemete näiteks on ka Toomas Annuse ja Merko juhtum, kus pistise andmise kõrval avastati, et Rahvaliitu oli ka varjatult rahastatud. Vastutasuks „annetuste” eest sai Merko kasumlike maatükke.⁵⁷

Erakondade rahastamine peab olema läbipaistev. See tagab avalikkuse usalduse ja kindlustunde erakondade suhtes. Läbipaistvuse tagamine on vajalik ka erakonna liikmete endi jaoks. Veneetsia komisjoni erakondade hea halduse tava kohaselt peavad erakonnad avalikustama oma põhikirja, poliitprogrammi ja finantsaruanded isegi, kui see pole nende riigis kohustuslik, kuna selle tegemata jätmine oleks vastuolus demokraatliku organisatsiooni intuiitiivse aluskontseptsiooniga.⁵⁸

Läbipaistvuse paremaks tagamiseks oleks hea, kui annetajate puhul oleks ka teada, kes neist tegeleb poliitilise lobiga (kaasaarvatud, kui ta kasutab selleks esindajat). See võimaldaks avalikkusel näha, kes annetajatest lobimisega tegeleb. Nii saaks anda ka hinnangut poliitikute tegevusele, kui esmajärjekorras võetakse vastu neid seadusi, mille loomise juures on olnud lobistid, kes teevad erakonnale annetusi. Hetkel Eestis kindlad lobireeglid puuduvad.

⁵⁶ S. Meikar. Erakondade rahastamisest. Ausalt. - Postimees 22.05. 2012. Kättesaadav internetis: <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt> (01.04.2015).

⁵⁷ T. Vahter. Härra Annus, hakake rääkima! – Eesti Ekspress 02.07.2014. Kättesaadav internetis: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/harra-annus-hakake-raakima?id=68985839> (16.04.2015).

⁵⁸ Code of Good Practice in the Field of Political Parties (viide 25), Lk 7.

Kokkuvõte

Välismaiste annetuste võtmise keelustamine on kooskõlas EN soovitusega 2003/4, kuid ei pruugi olla vastavuses OSCE ja Veneetsia komisjoni juhistega 2010, mille kohaselt ei tohiks välismaiste annetuste keelustamine ülemäära riivata erakonna õigusi. Välismaiste annetuste võtmist mitteriigilikelt organisatsioonidelt, mis edendavad inimõigusi ja põhivabadusi, toetab lisaks ka Kopenhaageni dokument. Põhiseaduspärasuse aspektist leiab autor, et eranditu välismaiste annetuste keelamine sõltumata annetuse suurusest ja annetaja taustast, võib olla rahastamisvabadust ebaproportsionaalselt riivav.

3. ERAKONDADE RAHASTAMINE RIIGIEELARVEST

EN Ministrite Komitee soovitusel 2003/4 artikli 1 kohaselt on liikmesriigil õigus erakondasid toetada. Samas artiklis on soovitatud, et liikmesriigid peaksid erakondasid toetama. Paljudes Aafrika riikides puudub igasugune riigipoolne toetus erakondadele. See on tekitanud olukorra, kus võimul püsivad ainult rikaste ettevõtjate huve esindavad erakonnad.

Erakondade rahastamisel avaliku sektori vahenditest on kolm peamist eesmärki. Esiteks, suurendada erakondade sõltumatust annetajate võimalikest mõjudest ning seeläbi vähendada korruptsiooni ohtu. Riigipoolne rahastus peab olema piisavalt suur, et tagada erakondade sõltumatus eraannetusest ning et erakonnad suudaksid vastu panna ahvatlusele võtta vastu keelatud annetusi. Tuleb märkida, et erakondade annetustest sõltumatuks muutmine viib teiselt poolt erakondade institutsionaliseerumiseni ehk erakonnad on lähemal riigile kui rahvale. Ühe võrdleva uuringu tulemuste kohaselt ilmnes korrelatsioon korruptsiooni tajumise indeksi ja erakondade riigieelarvest rahastamise vahel. Mida sõltumatamad on erakonnad eraannetajatest (ja seega sõltuvad riigi eraldistest), sest korrumppeerunumana erakondi tajutakse. Samas võib teha sellest ka järelduse, et nendes riikides, kus korruptsiooni tajutakse rohkem, on püütud erakondade sõltumatust tagada suurema riigipoolse rahastusega. Põhjuseid selle seose vahel võib olla ka teisi ning tõenäoliselt on need riigiti erinevad. Eelpool mainitud uuringus on järeldatud, et riigipoolse rahastuse suurendamine, ei suurenda avalikkuse usaldust erakondade sõltumatuse osas.

Teiseks erakondade rahastamise eesmärgiks, on tagada pluralistlik demokraatia, kus ka väiksemate ja uute huvigruppide esindajatel oleks võimalik korraldada valimiskampaaniat ning et valijatel oleks laiem poliitikate ja poliitikute valik.⁵⁹ Demokraatia säilimiseks on hädavajalik, et riigi juhtimine ei jääks suurparteide mängumaaks. Ühiskonna läbilõige peab saama kajastust riigi juhtide tasandil. Riigipoolse rahastusega on uutel erakondadel äärmisel raske konkureerida vanade ja suurte erakondadega, kellel on nii liikmeskond kui ka annetajad valmis pakkuma rahastust kampaaniate läbiviimiseks.

Kolmas riikliku rahastamise eesmärk on limiteerida märkimisväärsete ressurssidega valmiskandidaatide eelisseisundit, tagades rahastust kõigile valimiste kampaaniate korraldajatele. Seda eesmärki on võimatu saavutada, kui ei seata piiranguid annetustele ning

⁵⁹ Falguera jt (viide 41), Lk 22.

kulutustele. Annetustele piirangute seadmata jätmisel ei muutu vahe rikaste ja vaeste erakondade vahel. Arvestades seda, et rikkad erakonnad saavad proportsionaalselt rohkem riigieelarvest toetust, väheneb konkurentsivõime jõukate ja vähejõukate erakondade vahel veelgi.

Riiklik rahastamine võib olla otsene ning kaudne. Otsene rahastamine kujutab endast rahaliste toetuste tegemist. Kaudne rahastamine võib seisneda avaliku ruumi kasutamisele andmiseks valmiskampaania korraldamisel, maksuvabastustes, tasuta eetria ja andmises. Eestis annab riigile kuuluv Eesti Rahvusringhääling kaudse toetusena igale valimiskandidaadile võimaluse oma valimisplatvormi tutvustus salvestada ja eetrisse lasta. Eesti Rahvusringhääling laseb nii televisioonis kui ka raadios eetrisse ka avalikke debatte (eesti ja vene keeles). Lisaks haldab Eesti Rahvusringhääling valimiste ajal veebilehte, kuhu erakonnad, valimisliidud ja üksikkandidaadid saavad oma pöördumisi ja muud valimistega seotud materjale üles laadida.⁶⁰

Avaliku sektori otse rahastamise puhul on kaks keskset küsimust: kes peaks rahastust saama ning kuidas tuleks raha nende vahel jagada.

Riigieelarvest erakondadele eraldiste tegemist reguleerib EKS § 12⁷. Erakonnad, mis on valimiste tulemusel pääsenud Riigikokku saavad EKS § 12⁷ lõike 1 alusel igal kalendrikuul riigieelarvest eraldisi. Igakuise eraldise suurus on üks kaheteistkümnendik aastasummast. Eraldise suurus Riigikokku pääsenud erakonnale on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Lisaks Riigikokku pääsenud erakondadele on riigieelarvest õigustatud eraldist saama EKS § 12⁷ lõike 2 alusel Riigikogu valimistel osalenud erakond, kes ei ületanud Riigikokku pääsemise künnist, kuid kogus vähemalt 2% häältest Riigikogu valimistel. Riigieelarvest rahastamise süsteem eelistab suuremaid ja edukamaid erakondi, ühest küljest suurendab selline rahastamismudel stabiilsust, kuid teisalt võib see ohustada võrdseid võimalusi, kuna muudab uutele erakondadele poliitikasse sisenemise keeruliseks.⁶¹

Avalikkuses on tõstatud küsimus, kas võrdse kohtlemise põhimõtet rikub see, et erinevalt erakondadest on üksikkandidaadid ja valimisliidud jäetud riigipoolsest rahastusest ilma.

⁶⁰ Erakondade rahastamine, sealhulgas valmiskampaaniate rahastamine (viide 39), lk 10.

⁶¹ Korruptsioonivastase võimekuse uuring, Eesti. Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Lk 173. Kättesaadav internetis: http://transparency.ee/cm/files/eesti_korruptsioonivastase_voimekuse_uuring_2012_0.pdf (03.05.2015).

Analüüsin järgnevalt eraldi, kas selline erinev kohtlemine rikub üksikkandidaadi ja valimisliidu võrdsuspõhiõigust.

Käesolevas peatükis lahatakse järgmiseid hüpoteese:

H7: Üksikkandidaadi mitte-rahastamine valmistulemuste eest võrreldavalt erakonnaga rikub üksikkandidaadi võrdsuspõhiõigust.

H8: Valimisliidu mitte-rahastamine valmistulemuste eest võrreldavalt erakonnaga rikub valimisliidu võrdsuspõhiõigust.

Lisaks analüüsitakse, kas riigieelarve eraldise jagamine erakondade vahel vastab rahvusvahelistele standarditele.

Võrdse kohtlemise põhimõtte sätestab PS § 12. See on üks põhimõtetest, millel rajaneb Euroopa Liit. Võrdust rõhutab ka ÜRO rahvusvahelise kodaniku ja poliitiliste õiguste pakti artikkel 26, mis tunnistab kõik isikud seaduse ees võrdseks ja keelab mis tahes diskrimineerimise. PS § 12 lõike 1 esimese lause kohasel on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohus tuletas neist sõnadest „isiku õigus[e] mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks⁶²”. Tegemist on igäühe subjektiivse põhiõigusega, mis rakendub kõigil võrdse kohtlemise juhtudel, kui ükski eriline võrdsuspõhiõigus ei ole kohaldatav.⁶³

3.1. Üksikkandidaadi võrdsuspõhiõiguse tagamine

Analüüsin esmalt, kas üksikkandidaadist koheldakse riigieelarvest rahastamata jätmisel põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes Riigikogus esindatud erakonnaga.

I riive tuvastamine

Kaitseala: Riigikohus on korduvalt võtnud üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala kokku lausesse „Võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt”.⁶⁴

⁶² RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 16.

⁶³ M. Ernits. PS komm. vlj § 12.

⁶⁴ RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17.

Isikuliselt kaitsealalt on üldine võrdsuspõhiõigus kõigi ja igaühe õigus.⁶⁵ Seega ka üksikkandidaadi õigus.

Esemeline kaitseala: isiku õigus saada riigilt valimistel kogutud häälte eest võrdselt hüvesid võrreldes teiste isikutega, kes on kogunud valimistel sama palju hääli ning saavad selle eest riigilt hüvesid.

Küsimuses kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses (s.o. meelevaldusest) saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, st konkreetse diferentseerimise aspektis analoogilises olukorras.⁶⁶ Võrreldavateks isikuteks on Riigikogu valimistel vähemalt 2% hääli saanud üksikkandidaat ning Riigikogu valimistel vähemalt 2% hääli saanud erakond. Võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks on kõigepealt vaja leida võrreldavate isikute lähim ühine soomõiste ja seejärel kirjeldada väidetavat ebavõrdset kohtlemist.⁶⁷ Lähimaks ühiseks soomõisteks võrreldavate isikute puhul on *isik, kes on Riigikogu valimistel kogunud vähemalt 2% hääli*.

EKS § 12⁷ lõike 1 esimese lause alusel on Riigikogus esindatud erakonnal õigus saada eraldist riigieelarvest. EKS § 12⁷ lg 2 näeb ette, et ka erakonnal, mis ei ole Riigikogus esindatud, kuid mis on kogunud vähemalt 2% häältest Riigikogu valimistel, on õigus saada eraldist riigieelarvest.

Erakonnaseadus kohaldub osaliselt üksikkandidaadi suhtes (EKS § 5² lg 5), kuid riigieelarvest eraldise saamist üksikkandidaadile see ette ei näe. Ka ükski teine kehtiv seadus ei näe ette üksikkandidaadile riigieelarvest eraldist Riigikogu valimistel vähemalt 2% või enama hääle kogumise eest. Seega, sõltumata sellest, mitu häält üksikkandidaat Riigikogu valimistel kogub, ei saa ta eraldist riigieelarvest võrreldavalt erakonnaga. Seega kohtleb seadus ebavõrdselt Riigikogu valimistel vähemalt 2% hääli kogunud erakonda ja sama palju (ning isegi rohkemgi hääli kogunud) üksikkandidaati. Mõlemad isikud on samas olukorras, kuid seadus kohtleb neid erinevalt.

Samal aja kohalduvad üksikkandidaadi suhtes samad annetuse keelud nagu erakondadegi puhul. Annetuste piirangute kohaldamine üksikkandidaatide osas näitab seadusandja tahet

⁶⁵ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 13.

⁶⁶ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 23.

⁶⁷ RKPJKo 16.09.2003, 3-4-1-6-03, p 18.

ennetada ka nende puhul korruptsiooni ning vähendada juriidiliste isikute, välismaiste ja anonüümsete annetuste mõju. Erakonna puhul kompenseeritakse annetuste keelamist riigieelarveliste eraldistega. Üsikkandidaatide puhul, aga mitte. Kas sellisel ebavõrdsel kohtlemisel on mõistlik ja asjakohane ehk mõõdukas põhjus?

II põhiseaduspärasuse kontroll

Vajalik on tuvastada, mis on vähemalt 2% riigikogu valmistel kogunud isikute ebavõrdsel kohtlemise eesmärk.

Võrdsuspõhiõigus on piirklauslita põhiõigus. Ilma piirklauslita põhiõiguse piiramine peab olema raskem kui piirklausliga põhiõiguse piiramine. Järelikult ei saa lubada ilma piirklauslita õigusi piirata igal mõeldaval põhjusel, vaid selliste põhiõiguse piiramiseks peab olema kaalukas põhjus. Säärane kaalukas põhjus saab olla ainult PS-s eneses sisalduv põhjus.⁶⁸ Ilma piirklauslita põhiõigusi võib riivata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.⁶⁹

Riigikogu valmistel vähemalt 2% häält kogunud üksikkandidaatide riigieelarvest toetamata jätmine ei kaitse kolmandate isikute põhiõigusi. Küll aga diskrimineerib riik positiivselt erakondi. Kuna riigieelarvelist eraldist ei ole vaja üksikkandidaatidele jaga, jääb erakondadele raha rohkem, õigemine neile jääb kogu riigieelarve eraldis.

Erakondade avalikest vahenditest rahastamise eesmärgi käsitlesin eelpool. Lühidalt on riigieelarvest erakondade rahastamise eesmärgid järgmised:

- 1) suurendada erakondade sõltumatust annetajatest ning vähendada seeläbi korruptsiooniohtu (sh kompenseerida annetustele seatud piire);
- 2) tagada pluralistlik demokraatia, kus ka väiksemad huvigrupid on esindatud;
- 3) limiteerida rikaste erakondade eeliseisundit.

Kui üksikkandidaate ei toetata, on eriti küsitava teise ja kolmanda eesmärgi täitmise võimalikkus. Üsikkandidaatide toetamata jätmine ei soodusta pluralismi ega tasakaalusta rikaste erakondade eelist kampaania korraldamisel.

⁶⁸ M. Ernits. PS komm. vlj II ptk sissejuhatus. 8.3.

⁶⁹ RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

Meelevaldne on tõlgendus, mille kohaselt nende eesmärkide täitmiseks on õigustatud ainult erakondade rahastamine. Ka üksikkandidaadi rahastamine on vajalik, et tagada pluralistlikku demokraatiat ning limiteerida rikaste erakondade eelisseisundit ning suurendada üksikkandidaadi sõltumatust annetajatest.

Veelgi enam muudab sellise erikohtlemise meelevaldseks asjaolu, et üksikkandidaatide suhtes kehtivad samad annetuste võtmise keelud nagu erakondadegi puhul. Seega on soovitud tagada ka üksikkandidaatide sõltumatust näiteks juriidiliste isikute ja välimaalaste annetustest. Erakondade puhul on annetuse keelud kompenseeritud riigieelarve eraldistega. Üksikkandidaatide puhul aga mitte. On raske leida mõistliku põhjendust olukorras, kus nii erakond kui ka üksikkandidaat on saanud sama palju hääli, kuid erakonna sõltumatust annetajatest aitab riik kindlustada, kuid üksikkandidaadi puhul mitte.

Hinnata tuleb ka seda, kas eksisteerib mõni põhiseaduslikku järku väärtus, mis õigustab erakonna positiivse ebavõrdse kohtlemise võrreldes üksikkandidaadiga. Kui otsida mõistlikku põhjendust, võib üritada põhjendada erakondade erilist väärtust demokraatia kui ühe põhiseaduslikku järku väärtuse edendajatena. Ehk on erakondade eelisrahastamine põhjendatav demokraatia väärtustamisega? Demokraatia olulisust on rõhutatud põhiseaduses mitmeid kordi (PS §-d 1, 10, 11). Erakond on demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavamaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia.⁷⁰

Demokraatia on võimu teostamine rahva osalusel. Põhiseaduse demokraatias sisaldub erakonnademokraatia põhimõte.⁷¹ Rahva tahe ei ole aga ühtne. Üksikisikul on oma seisukohti raske sõnastada ja maksma panna. Selleks, et rahva kui kõrgema võimukandja tahe saaks valimiste kaudu realiseeruda, on vajalik selle kujundamine. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Erakonnad on ühiste poliitiliste vaadetega isikute ühendused, mille eesmärgiks on ühiste poliitiliste seisukohtade kujundamine, konkureerimine teiste poliitiliste huvigruppidega ning valimiste kaudu huvide realiseerimine avaliku võimu tasandil. Erakondade suunitlus avalikule võimule võimaldab viia rahva tahte poliitiliselt efektiivse väljundini.⁷² Sellest võib järeldada, et erakond on rahva tahte väljendamisel efektiivsem kui üksikisik.

Ehk on võimalik öelda, et erakond iseenesest on suurem demokraatia väljund kui üksikkandidaat? Erakonna loomiseks on ette nähtud nõue, et sinna peab kuuluma vähemalt 500 liiget. Seega on erakonnal justkui registreerimise hetkest vähemalt 500 häält; üksikkandidaadil

⁷⁰ RKOJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 31.

⁷¹ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30.

⁷² Õiguskantsleri taotlus nr 1 Riigikohtule. Erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta. 16.02.2007.

aga ainult 1. Selline argumentatsioon on aga suhteliselt nõrk, sest riigi eraldisi jaotatakse erakondadele vastavalt sellele, kui suure protsendi häälest nad valmistel said. Seega määravad valmiste tulemused erakonna ja üksikkandidaadi toetajaskonna suuruse.

Võib väita, et erakond on oma struktuurilt ja valitsemiselt lähemal demokraatia kontseptsioonile. Demokraatia on juhtimine, mis arvestab võimalikult paljusid. Erakonnas peab ühisele arvamusele jõudma suurem hulk inimesi. Ideaalis peaks ka erakonna juhtimine olema demokraatlik. Üksikkandidaat ei pea oma mõttekaaslastele selgitusi jagama enne, kui ta otsustab järsku oma poliitprogrammi muuta ja juhib ennast üksi teisi arvestamata. Nii võiks järeldada, et üksikkandidaat on demokraatia vähemarenenum osake ning pole seega nii erinev kui erakond. Nii võiks jõuda järeldusele, et erakondade rahastamine toetamata üksikkandidaate on õigustatud, sest erakond on arenenum demokraatliku ühiskonna väljund kui üksikkandidaat ning rahastamisega soovitakse edendada just demokraatia arengut.

Kui üksikkandidaat leiab 499 isikut, kes pooldavad tema ideid ning ta suudab nendega koostööd teha, on ta tõestanud, et ta kannab endas demokraatlikke väärtusi ning suudab neid praktikas realiseerida ning saab siis erakonna registreerides võrdse pääsu riigieelarvelise rahastuse juurde. Selliselt jõuab ta samuti demokraatia poliitilise tahte väljendamise arenenud üksuse tasemele ning sellega kaob tema erinev kohtlemine riigieelarvest rahastamisel.

Selline argumentatsioon on aga üpris meelevaldne. Selle pooldamiseks peaks olema kindlus erakondade demokraatlikus juhtimises, vaid siis on neil kui demokraatia väärtuse kandjatena (ja praktiseerijatena erakonna siseelu korraldamisel) eelis üksikkandidaadi ees. Erakondade demokraatlikku juhtimist on püütud kindlustada seaduse tasandil. Nimelt, EKS § 7 kohaselt on erakonna tegevuse aluseks põhikiri, mida võiks vaadelda kui erakonna konstitutsioon. Põhikirja võib EKS § 7 lõike 2¹ kohaselt muuta, kui selle poolt on hääletanud üle poole üldkoosolekul osalenud liikmetest või nende esindajatest ja põhikirjaga ei ole ette nähtud suurema hääleteenamuse nõuet. See oleks justkui erakonnasisene referendum, millega samuti väljendub erakonnasisene demokraatia. EKS § 7 lõike 3 kohaselt on erakonna poliitilise tegevuse aluseks programm. Selle kinnitamise ja muutmise kord sätestatakse erakonna põhikirjas. Poliitilise programmi sidumine põhikirjaga ühendab ka mingil määral erakonnaliikmeid erakonna tegevusega ning väljendab seega erakonnaliikmete tahet erakonna poliitika kujundamisel. Samas nende tingimuste täitmine ei välista erakonna autokraatlikku juhtimist, mistõttu ei pruugi iga erakond oma juhtimisstiili osas olla demokraatia väljundiks. Lisaks ka üksikkandidaat võib kanda tugevalt demokraatia väärtust oma maailmavaates ja poliitprogrammis. Kui üksikkandidaat on suutnud koguda sama hulga hääli kui erakond, kes saab riiklikku eraldist, on ka üksikkandidaat suutnud ühendada oma poliitprogrammi piisava

rahvahulga maailmavaadet. Mistõttu ei saa öelda, et erakonnad on igal juhul ja alati paremad demokraatia väärtuse kandjad kui üksikkandidaadid.

Paraku tuleb nõustuda, et üksikkandidaadil on raskem on ideid Riigikogus läbi suruda. Erakonnad mängivad kokku ja hääletavad ühe fraktsiooniga ühtlaselt kas poolt või vastu ning saavad seega tõenäolisemalt täita rahvale andud lubadusi. Kuid, kas see saab olla mõislikuks põhjuseks, miks neid rahastada ja üksikkandidaati mitte? Autori hinnangul mitte. Isegi, kui üksikkandidaadil on üksinda raskem oma lubadusi täita, saab ta riigi juhtimisel ikka antud lubaduste eest seista ja kaitsta oma valijate huve. Vahel on määravaks ka üks hää. Pealegi ei ole erakondade rahastamise eesmärk anda autasu erkonnale, kellel on kõige paremad võimalused oma lubaduste täitmiseks. Lubaduste täitmise autasuks on see, et erakond valitakse taas võimule. Rahastamise eesmärk on tagada valitute sõltumatus annetajatest, korruptsiooni vältimine, pluralistlikku demokraatia edendamine ja rikaste erakondade võimu piiramine.

Kehtiva regulatsiooni kaitseks võib üritada argumenteerida, et erakonnad vajavad riigi rahastust, kuna neil on vaja oma tegevuseks üürida ruume, kus koguneda, on vajalik personal, kes haldab erakonna sise- ja väliskommunikatsiooni jne. Samas on ka see argument nõrk, sest miks peab erakonnaga võrreldes sama suure valijate hääli saanud üksikkandidaat tulema toime ilma igasuguse rahastuseta. (Küsitav võib küll olla, kas üksikkandidaadil on vaja sama suurt summat kui erakonnal.) Üksikkandidaat (kelle selja taga võib olla sama suur hulk hääli kui erakonnal) peab oma poliitilise tegevuse täiesti üksinda korraldama, puudub tal ju liikmeskond, kes maksaks liikmemaksu. Ka üksikkandidaat võiks käia koolitusel nagu erakonna juhid. Ka üksikkandidaat võiks tellida uuringuid ning teha teaduspõhiseid valikuid oma poliitprogrammi kujundamiseks. Üksikkandidaadil kulub samuti raha valmiskampaania korraldamiseks. Võimalik, et üksikkandidaadil on ka palju mõttekaaslasi, kes tema ideoloogiat pooldab, aga neid on ainult 498 ja sellest erakonna loomiseks ei piisa või on neid mõttekaaslasi rohkemgi, kuid nad ei soovi olla ühegi erakonna liikmed. Ka üksikkandidaadina võib edukalt esindada suurt hulka valijatest. Miks on valija tahte kindlustamine ja edendamine läbi riigi rahastuse ettenähtud ainult erakondadele? Üksikkandidaadi valija hää. annab võimaluse pääseda Riigikokku. Erakonna valija hää. annab lisaks Riigikogu kohale võimaluse saada rahastust riigieelarvest ja seda isegi juhul, kui erakond ei pääse Riigikokku (piisab koguda 2% valijate hää. ltest). Kas ja kuidas on mõistlikult põhjendatav, et erakonna valija hää. maksab selle sõna

otseses mõttes rohkem, kui üksikkandidaadi valija hää? Autor leiab, et põhjendused erakonna ja üksikkandidaadi erinevaks kohtemiseks ei ole piisvalt mõjuvad.

Küsitav võib olla, kas üksikkandidaadile eraldatav toetus peaks olema sama suur kui erakonnale eraldatav toetus. Ideaalis võiks välja töötada metoodika arvutamaks välja mõistlikud kulud, mis katavad poliitprogrammi arendamise, tutvustamine ning valimiskampaania korraldamise. Üksikkandidaadile väiksema eraldise maksmiseks võib leida mõistlikke põhjendusi.

Kokkuvõttes leian, et erakonna rahastamine on iseenesest seaduspärane, kuid samal ajal jätta rahastamata üksikkandidaat, kes on kogunud erakonnaga võrdsel hulgal hääli (ehk täinud rahastamiseks samad eeldused võrreldes erakonnaga) riivab üksikkandidaadi võrdsuspõhiõigust ebaproportsionaalselt.

3.2. Valimisliidu võrdsuspõhiõiguse tagamine

Peale üksikkandidaadi ebavõrdse kohtlemise on avalikuses tõstatud küsimus valmisliitude ebavõrdse kohtlemise osas. Nii nagu üksikkandidaadid ei saa riigieelarvelist toetust ka valmisliidud.

Esmalt tuleb vastata küsimusele, kas valmisliit on põhiõiguste kandjaks. PS § 9 lõike 2 kohaselt saab juriidiline isik olla põhiõiguste kandja. Valmisliit ei ole juriidiline isik, vaid seltsing. PS § 9 lõike 2 järgi saavad põhiõiguste kandjateks olla mitte ainult juriidilised isikud eraõiguse tähenduses, vaid ka teised eraõiguse osaliselt õigusvõimelised isikute ühendused.⁷³ Osalise õigusvõimega on tegus siis, kui õiguskord tunnistab, et vastav moodustis võib olla vähemalt ühe õiguse iseseisvaks kandajaks.⁷⁴

⁷³ M. Ernits. PS komm. vlj II ptk sissejuhatus.

⁷⁴ M. Ernits. PS komm. vlj § 9. p 5.1.2.

Eesti õiguses ei ole seltsing iseseisev isik, mistõttu ei ole võimalik seltsingu puhul rääkida üldisest õigusvõimest.⁷⁵ Eriseadustega on võimalik tunnistada seltsingu õigusvõimet konkreetsel üksikjuhul.⁷⁶ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seadus on andnud valmisliidule õigusvõime osaleda kohaliku omavalituse volikogu valimistel. Seega võib öelda, et valmisliidul on vähemalt osaline õigusvõime ning ta on põhiõiguste kandjaks niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide, õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste seaduse § 31¹ lõike 1 kohaselt on valimisliit hääleõiguslike Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike moodustatud seltsing, mis on moodustatud kirjaliku lepingu alusel ja mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine kohaliku omavalitsuse tasandil. Erakond on EKS § 1 kohaselt Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud erakonnaseaduses sätestatud korras. Erakond on mittetulundusühing.

Valimisliidu ja erakonna lähim ühine soomõiste on *kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandideerimisvõimeline isikute ühendus*.

Erinev kohtlemine seisneb selles, et erakondadel on seadusest tulenev võimalus saada riigieelarvest eraldisi, valmisliitudel sellist võimalust ei ole.

Hindamaks seda, kas valmisliitu koheldakse erakonnaga võrreldes ebavõrdselt, tuleb anda hinnang situatsioonide võrreldavusele. Erakondade rahastamine riigieelarvest toimub vaid siis, kui erakond on saanud vähemalt 2% valijate häältest Riigikogu valimistel. Valmisliit ei saa Riigikogu valimistel kandideerida. Riigikogu valimised ja kohaliku omavalituse volikogu valimised ei ole erakonna ja valmisliidu kohtlemise aspektist võrreldavad, kuna valmisliidul puudub õigus kandideerida Riigikogu valimistel. Erineva kohtlemise moment ehk erakonna rahastamine tekib seega mittevõrreldavates situatsioonides. Võrreldavas situatsioonis ehk kohaliku omavalitsuse volikogu valimised, koheldakse valmisliitu ja erakonda riigieelarvest rahastamisel võrdselt – kumbki ei saa riigieelarvelist eraldist. Kuna valmisliit ei saa osaleda

⁷⁵ RKHKo 3-3-1-43-06 p 21.

⁷⁶ K. Saare. - P. Varul, V. Kõve, M. Käerdi. Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn 2007. Lk 646.

Riigikogu valmistel, ei peagi tal olema võimalik saada Riigikogu valimistega kaasnevaid hüvesid. Kokkuvõttes olen seisukohal, et valmisliidu riigieelarvest rahastamata jätmisega ei ole rikutud võrdsuspõhiõigust.

3.3. Riigieelarvelise eraldise jagamine erakondade vahel

Teine analüüsimist vajav küsimus on, kuidas tuleks riigieelarvelist eraldist erakondade vahel jagada. EN Ministrite Komitee soovitus 2003/4 artikli 1 kohaselt peab riikliku rahastuse jagamisel lähtuma kriteeriumist, mis on objektiivne, õiglane ja mõistlik (*objective, fair and reasonable*).

OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni 2010. a. juhiste punkti 184 kohaselt peaks raha jaotamise süsteemi väljatöötamisel hoolikalt kaaluma valimiste eelset rahastussüsteemi, kuna valimistejärgne rahastussüsteem võib kindlustada, et väikesed, uued või vähem jõukad erakonnad ei ole võimelised tõhusalt konkureerima. Riigipoolne rahastamine alles peale valmiskampaaniat ei võimalda uutel erakondadel saada algset finantseeringut valmiskampaania tegemiseks. Seega võib valimiste järgne rahastussüsteem mõjuda negatiivselt poliitilisele pluralismile.

EKS § 12⁷ lõigete 1 ja 2 alusel on erakonnal võimalik riigieelarvest eraldist saada vaid siis, kui ta on saanud Riigikogu valimistel vähemalt 2% häältest. Uuel erakonnal, mis pole veel jõudnud Riigikogu valimistel osaleda, ei ole õigust saada riigieelarvelist eraldist. Nii on uutel erakondadel keeruline pildile pääseda, kui neil pole just jõukad liikmed või toetajad. Selline süsteem kinnistab vanade erakondade positsiooni ning pärsib uute poliitiliste jõudude peale tulekut.

OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni 2010. a. juhiste p 184 kohaselt tuleb kampaaniaeelse rahastamise korral eraldada raha piisavalt vara, et tagada erakondadele võrdsed võimalused kogu valmiskampaania ajal. Rahastamise viivitamisel kampaania lõpu perioodini või

rahastamisega alles peale valimisi võidakse kahjustada valmiskampaania võrdsust vähem jõukate erakondade suhtes.

Sellest tulenevalt võiks Eesti seadusandja kaaluda võimalust rahastada mingil määral erakondi, kes soovivad esmakordselt valimistel osaleda. Nii oleks paremini tagatud poliitiline pluralism ja seeläbi demokraatlik valitsemine ning teiselt poolt loodaks sellega võrdsed võimalused kampaania korraldamiseks.

Minimum häälte nõue

Riigikogu valimisel 2% häälte kogumise eeldus rahastuse saamiseks ei ole vastuolus rahvusvaheliste standarditega, kuna need ei näe ette, kui suur peaks olema kogutud häälte künnis riikliku rahastuse saamiseks. OSCE ja Veneetsia komisjoni juhises on küll öeldud, et künnis ei tohi olla liiga kõrge, et see hakkaks kahjustama pluralismi ning väikseid erakondi. Häälte kogumise künnise küsimust analüüsis Euroopa Inimõiguste kohus lahendis Özgürlük ve Dayanışma Partisi⁷⁷ (edaspidi *ÖDP*) vs Türki⁷⁸. Lahendi kohaselt pidi erakond Türkis rahastuse saamiseks koguma vähemalt 7% valijate häälest. Kusjuures parlamenti pääsemise künnis on Türkis 10 %. *ÖDP* ei olnud valimistel piisavalt edukas, et koguda 7% valijate häälest. *ÖDP* pöördus Euroopa Inimõiguste kohtusse paludes tuvastada, et 7%-ne künnis riigi rahastuse saamiseks on diskrimineeriv rikkudes inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni artiklit 14. Kusjuures erakondade rahastamise kohustus on sätestatud Türki konstitutsiooni §-s 68. Euroopa Inimõiguste kohus võttis hinnangu andmisel arvesse ka OSCE ja Veneetsia komisjoni juhise 2010(024) ning inimõiguste ja põhivabaduste 1. protokoll artiklit 3. Kohus leidis, et ebavõrdsel kohtlemisel oli seaduslik eesmärk (piisavalt suure toetajaskonna olemasolu riikliku rahastuse saamiseks) ning riive oli proportsionaalne. Eesti nõuet koguda rahastuse saamiseks 2% hääli Riigikogu valimiselt võib pidada keskmiseks lahenduseks arvestades Euroopa vahemikku, milleks on 0,5 – 5% valimistel kogutud häälte nõu riikliku rahastuse saamisel.

Riigieelarveliste eraldiste jagamine erakondade vahel

OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni juhise p 185 kohaselt peab riigi poolset rahastust erakondade vahel jagama, kas täiesti võrdselt või oma olemuselt proportsionaalselt erakonna valimiste tulemustega või tõestatud toetuse tasemega (proven level of support). Erakonnaseaduse kohaselt ei jaotata riigieelarvelist eraldisist kõigi erakondade vahel võrdselt.

⁷⁷ Türki keelest tõlgituna: Vabaduse ja Solidaarsuse partei.

⁷⁸ EIKo 10.05.2012, 7819/03, Özgürlük ve Dayanışma Partisi vs Türki.

Riigikokku pääsenud erakonnad saavad riigieelarvelise eraldise, mis on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Erakonnad, mis on saanud 2%-5% valijate häältest saavad riigieelarvest EKS § 12⁷ lõike 2 alusel kindlaks määratud summa. Erakond, mis kogus 2-3%, saab 30 000 eurot aastas. Erakond, mis kogus 3-4%, saab 60 000 eurot aastas ning erakond, mis kogus 4-5%, saab 100 000 eurot aastas. 2015 aastaks eraldati erakondadele 5 412 678 eurot.

Üks koht Riigikogus tähendab erakonna jaoks 53 401, 03 eurot⁷⁹ (arvutus on tehtud lähtudes 2015. aasta 1. kvartali andmetest) aastas. Kui erakond on Riigikogust välja jäänud, kuid kogunud 2% hääli, on tal õigus saada 30 000 eurot aastas. Seega saab Riigikogust väljajäänud erakond 1% kogutud häälte eest 15 000 eurot. Selle pinnal võib öelda, et rahastamisel koheldakse Riigikokku pääsenuid erakondi erinevalt võrreldes nendega, mis Riigikokku ei pääsenud. Riigikokku pääsenud erakond saab valimistel kogutud 1% häälte eest 53 401,03 eurot, mis on 3,6 korda rohkem, kui Riigikokku mitte pääsenud erakonnale eraldatav toetus.

Tekib küsimus, kas selline ebavõrdne kohtlemine on mõistlikult põhjendatav. Paistab, et lähtuvalt rahvusvahelistest standarditest on selline lahendus aktsepteeritav. Nimelt ei nõua OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhised, et rahastuse proportsionaalse jaotamise korral peaks iga valimistel kogutud hääl olema võrdselt tasustatav. Juhised ütlevad, et jaotus võib olla proportsionaalne tõestatud toetuse tasemega. Tõestatud toetuse taset võib näidata see, kas erakond on suutnud ületada Riigikokku pääsemise künnist. Seda künnist mitteületanud erakondade rahastuse tase võib seega olla ka madalam. Erakonnaseaduses on neid tasemeid neli:

- 1) 2-3% hääli kogunud erakond saab 1% häälte eest 15 000 eurot (arvestusega, et rahastust saab ainult täisprotsent häälte eest),
- 2) 3-4% hääli kogunud erakond saab 1% kogutud häälte eest 20 000 eurot,
- 3) 4-5% hääli kogunud erakond saab 1% kogutud häälte eest 25 000 eurot,
- 4) Riigikokku pääsenud erakonnad saavad iga koha eest Riigikogus võrdsel hulgal rahastust – 2015. 1 kvartali arvestuse pinnalt said erakonnad 53 401,03 eurot aastas ühe Riigikogu koha eest.

⁷⁹ 2015. aasta riigieelarve seaduse § 1 osa 6 jaost 10 on Siseministeeriumi kulude all rida "Erakonnad" koos summaga 5 412 678 eurot.

Seega, mida suurema protsendi hääli erakond kogub, seda rohkem raha hakkab ta 1% häälte eest saama. See põhimõte kehtib nende erakondade suhtes, mis kogusid Riigikogu valimistel häält 2-5%. 5% ja rohkem protsenti hääli kogunud erakonnad saavad 1% häälte eest veel suurema summa, kuid see ei kasva erinevalt 2-5% hääli kogunud erakondade rahastamisest.

Kui hinnata, kas erakondade rahastamisel on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet, on võimalik jõuda eitava vastuseni, kui asuda seisukohale, et erineva hulga hääli kogunud erakonnad asuvad erinevatel toetust tõestanud tasematel, mistõttu on nende erinev kohtlemine õigustatud. Mida suurem on erakonna poolt kogutud häälte arv, seda lähemal on ta Riigikokku pääsemise künnisele. Põhjendatuks võib pidada, et riik toetab rohkem neid erakondi, mis on valijate suurema hulga tõttu elujõulisemad pakkuma konkuretsi Riigikogus olevatele erakondadele.

Seega saab järeldada, et erakonnaseaduses sätestatud riigieelarvelise eraldise jagamine ei ole otsest vastuolu rahvusvaheliste standarditega. Soovituslik oleks kaaluda lisaks uute erakondade rahastamist enne valmistulemusi, et tagada võrdne konkurents valmiskampaania ajal.

4.ERAKONDADE RAHASTAMISE KONTROLLORGANI SÕLTUMATUS

Erakondade rahastamise reguleerimise eesmärkiks on tagada rahastuse läbipaistvus. Ainuüksi reeglid, mis kohustavad erakondi esitama aruandeid ja annetustele seatud keelud, ei ole piisavad tagamaks rahastuse läbipaistvust. Riiklik järelevalve erakondade rahastamise üle peab kindlustama, et erakonnad ka tegelikult rahastamise reegleid järgivad.

IDEA rahvusvahelise andmebaasi kohaselt on 102 riigis (küsimusele vastas 142 riiki) asutus, mis vastutab erakondade rahastamise järelevalve eest. Tõhusalt toimiva erakondade rahastuse järelevalve puudumist peetakse erakondade rahastamise süsteemi nõrgimaks lüliks.

Erakondade rahastamise järelevalve on riigiti antud erinevate asutuste pädevusse. Need asutused võib üldistavalt liigitada järgnevalt:

- a) valimiste keskasutus;
- b) auditeerimisasutus (audiitortite kohus, riigikontroll, audiitorite kogu);
- c) spetsiaalselt selleks loodud organ;
- d) ministeerium (enamasti rahandusministeerium või justiitsministeerium);
- e) kohus;
- f) muu asutus (nt maksuamet).

Paljudes riikides on erakondade rahastamise pädevus antud korraga mitme asutuse kätte (nt audiitorikogule ja ministeeriumile)⁸⁰. Järelevalve ülesanded on sel juhul asutuste vahel ära

⁸⁰ Mitmes riigis vastutab erakondade rahastamise kontrolli eest mitu erinevat organit. Näiteks Itaalias on tervelt kolm erinevat organit. Erakondade ja poliitiliste liikumiste finantskontrolli ja transparentsuse komitee kontrollib erakondade aasta aruandeid. Riigikontrolli kohtu valmiste kulude kontrolõride kogu kontrollib, kas erakondade valimiste kulud vastavad seaduse nõuetele. Regionaalne valmiste garanteerimis koda kontrollib kandidaatide valimiste raporteid. GET on välja toonud probleemseks selle, et Itaalias puudub juhtiv kontrollorgan ning olemasolevate asutuste vaheline koostöö on reguleerimata.

Moldovas vastutas samuti erakondade ja valmiste rahastamise eest mitmed institutsioonid samaaegselt (justiitsministeerium, audiitorite kohus, valmiste keskkomisjon, rahandusministeeriumi maksuinspeksioon). Sellist suurt institutsioonide hulka erakondade rahastamisel on peetud kontrolli tõhust silmas pidades ebasoodsaks faktoriks, kuna tulemuseks on see, et ühelgi organil ei ole terviklikku ülevaadet erakondade rahastamisest.

jaotatud. Tihti täitavad erakondade rahastamise järelevalve eest vastutavad asutused ka teisi riigi funktsioone. Näiteks teostab Lätis erakondade rahastamise üle järelevalvet Korruptsiooni ennetamise ja sellega võitlemise büroo (KNAB), mis tegeleb laiemalt riigis kogu korruptsiooni vastase võitlusega.

Ülemaailmselt on valimiste keskasutus (enamasti nimetatud valimiste keskkomisjoniks) kõige sagedamini vastutavaks erakondade rahastamise järelevalve eest. Paljudes riikides peavad erakonnad valimiste keskasutusele esitama ainult finantsaruandeid, aruannete läbivaatamine ning uurimise läbiviimine on aga hoopis ministeeriumi, auditeerimisasutuse, riigikontrolli või kohtu pädevuses.⁸¹

GRECO hindamisrühm GET (*GRECO evaluation team*) hindas, kas Eesti seadusandlus vastab *EN Ministrite nõukogu soovitusetele 2003/4 ühistest korruptsioonivastastest eeskirjadest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel*. Esimene hindamine Eesti suhtes tehti 2008. aastal, mil erakondade rahastamise üle teostas järelevalvet Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon, kuhu kuulusid Riigikogu eri erakondade esindajad. GET andis hinnangu, et Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon ei ole sõltumatu, kuna see koosneb Riigikogu liikmetest, kes teostavad faktiliselt iseenda üle järelevalvet.⁸² Samal seisukohal oli juba varasemalt Õiguskantsler, kes oli välja toonud, et taoline koosseis võimaldab poliitilisi kokkumänge. Tulenevalt komisjoni pädevuse piiratusest ja sõltumatusest, leidis Õiguskantsler, et erakondade rahastamise järelevalve puudulikkus rikub põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõtet.⁸³ Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib.⁸⁴

Kontrollorganite paljusus ja nõ mitme-tasandilisus ei ole ilmtingimata rahastamise järelevalve aspektist negatiivne. Näiteks on GET seda aktsepteerinud lirmaa puhul, kus kohalikke valimiskampaaniad kontrollivad kohalikud ametivõimud.

⁸¹ M. Ohman. Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database. Roots: 2012, lk 42. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/index.cfm> (27.03.2015).

⁸² Third Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia. Transparency of Party Funding (Theme II). Group of States against Corruption. Strasburg. 04.04.2008. Kättesaadav internetis: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)5_Estonia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)5_Estonia_Two_EN.pdf) (25.04.2015).

⁸³ Õiguskantleri taotlus (viide 73).

⁸⁴ RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98.

Ebatõhus kontrollorgan ei suuda tagada erakondade rahastamise järelevalvet. Seega õõnestab ebatõhus kontrollorgan demokraatiat.

GRECO esimeses hindamisaruande soovitusel vii soovitati muuhulgas anda erakondade rahastamise järelevalve iseseisva organi pädevusse. GRECO soovitusel märgitakse võimalike kontrollorganitena Vabariigi Valimiskomisjoni, Riigikontrolli, Maksu- ja Tolliametit ning Õiguskantslerit. Erakonnaseadust muudeti ning 1. aprillist 2011 teostab Eestis erakondade rahastamise üle järelevalvet uus institutsioon, milleks on erakondade rahastamise järelevalve komisjon, kuhu kuuluvad EKS § 12¹⁰ lõike 2 alusel Õiguskantsleri nimetatud liige, Riigikontrolöri nimetatud liige, Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud liige ja iga Riigikogus esindatud erakonna poolt nimetatud liige, kes ei ole Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liige. Lisavastavusaruandes (kolmas hindamine), mis koostati 2013. aastal on GET andnud hinnangu, et Eesti on täitnud rahuldavalt hindamisaruande vii soovituset⁸⁵, mis tähendab, et GETi hinnangul on Eestis taganud erakondade rahastamise järelevalve sõltumatus.

Selles peatükis analüüsin erakondade rahastamise järelevalve komisjoni sõltumatuse vastavust rahvusvahelistele standarditele ja põhiseadusele.

Püstitatud hüpotees:

H10: Eesti erakondade rahastamise kontrollorgani (erakondade rahastamise järelevalve komisjoni) sõltumatus ei vasta rahvusvahelistele standarditele.

OSCE/ODHIR-I ja Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt peavad riigid võtma õigusloomes ja praktikas kasutusele tõhusad meetmed, et kindlustada järelevalve organi erapooletus ning sõltumatus poliitilisest survest.⁸⁶ Selline sõltumatus on fundamentaalne kontrollorgani korrektseks tööks.

⁸⁵ Third Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Estonia. "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)". "Transparency of Party Funding". Group of States against Corruption. Strasburg. 18. 10.2013. Kättesaadav internetis: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_ADD_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_ADD_Estonia_EN.pdf) (25.04.2015).

⁸⁶ OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation (viide 7), punkt 212.

Paljud uuringud on näidanud, et poliitika rahastamise süsteemi nõrgimaks lüliks on järelevalve.⁸⁷ Erakondade rahastamist kontrollivate organite erapooletuse seab praktikas kõige enam kahtluse alla just võimul olevate erakondade mõju kontrollorgani moodustamise ja selle sisulisele töö üle.

4.1.Kontrollorgani liikme ametisse määramise menetlus

OSCE/ODIHR-i ja Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt on tugevalt soovituslik, et kontrollorgani liikmete ametisse määramise menetlus oleks hoolikalt kujundatud selliselt, et oleks välistatud poliitiline mõju kontrollorgani liikmete üle.⁸⁸ Seda soovitust pole mitmed riigid, sh Eesti, Kreeka ja Tšehhi, järginud.

OSCE/ODIHR-i ja Veneetsia komisjoni juhiste p 222 kohaselt tuleb läbipaistvuse kindlustamiseks ja organi sõltumatuse suurendamiseks seadusandlusega määratleda, kuidas kontrollorganisse liikmed valitakse. Juhiste kohaselt funktsioneerivad sellised organid kõige paremini, kui ametisse määramine on lahutatud valmistsüklist. Eestis kehtivad erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikme volitused viis aastat (EKS § 12¹⁰ lg 4). Valmistsükkel kestab Eestis neli aastat (PS § 60 lg 3). Osade järelevalve komisjoni liikmete puhul on seega nõue täidetud. Kuid kuna osad erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikmed on Riigikogus esindatud erakondade poolt nimetatud liikmed, võivad nende liikmete volitused alata ja lõppeda sõltuvalt sellest, kas erakonnad, mida nad esindavad, on valmistsükli möödudes pääsenud Riigikokku või mitte. XIII Riigikogu koosseisus on esindatud 6 erakonda, mis kõik nimetavad enda poolt ühe esindaja erakondade rahastamise järelevalve komisjoni. Apoliitilisi liikmeid on järelevalvekomisjonis kolm. Seega on suurema osa järelevalve komisjoni liikmete volituste püsijäämine peale valmistsükli otseses sõltuvuses valimiste tulemusest.

Lisaks peetakse OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhiste kohaselt heaks praktikaks, kui ametnik määratakse ametisse eluaegselt või kui ühel isikul on ametis võimalik olla vaid ühe

⁸⁷ Falguera jt (viide 41), lk 190.

⁸⁸ OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation (viide 7), lk 79.

korra. See pidavat aitama tagada, et kontrollorgani liige saaks töötada poliitilise surveta. Kumbagi praktikat Eesti kehtiv õigus ette ei näe.

OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhiste p 222 kohaselt tuleks kindlasti garanteerida, et asutus, mis määrab kontrollorgani liikmeid ametisse ei saaks neid oma tahte alusel ametist vabastada.⁸⁹ EKS § 12¹⁰ lg 4 kohaselt kestavad komisjoni liikme volitused viis aastat, välja arvatud juhul, kui komisjoni liige kutsutakse tema nimetaja poolt enne volituste lõppemist tagasi. Komisjoni liikmete nimetajad EKS § 12¹⁰ lg 2 alusel on Õiguskantsler, Riigikontrolör, Vabariigi Valimiskomisjon ja Riigikogus esindatud erakonnad. Erakonnaseadus näeb ette võimaluse komisjoni liikme tagasikutsumiseks, kuid ei sätesta ühtegi tingimust, millal seda teha võib ega piira, millal seda teha ei või. Seega võib ametisse nimetaja enda poolt nimetatud komisjoni liikme tagasi kutsuda tema enda poolt valitud põhjendusel.

Kontrollorgani sõltumatust mõjutab see, kes on kontrollorgani liikmed ametisse määranud. Isegi, kui liikmed on absoluutselt sõltumatud, ei näi kontrollorgan sõltumatuna, kui tema liikmed on ametisse valinud näiteks mõne erakonna liider. Kontrollorgan peab ka sõltumatuna näima, et tagada rahva usaldus riigivõimu teostamise suhtes. Kui rahvas ei usalda kontrollorganit, pöörduakse tõenäoliselt vähem kontrollorgani poole õigusrikkumiste uurimiseks, kuna usaldamatuse tõttu kontrollorgani suhtes arvatakse, et kontroll on vaid näilik. Avalikkuse koostöö kontrollorganiga aitab aga kindlasti paremini kontrollida rahavoogude liikumist poliitikas. Seetõttu ei saa alahinnata, et kontrollorgan ka näiks sõltumatuna.

Kontrollorgani liikmete ametisse nimetamine peab olema neutraalse ning soovitatavalt ka professionaalse isiku või isikute pädevuses. Üheks näiteks, kus kontrollorgani liikme valimine toimub vähemalt näivald mitte neutraalse isiku poolt on Läti varasem õiguslik regulatsioon, mille kohaselt oli Läti peaministril oluline roll kontrollorgani liikmete valikul. Peaministril oli õigus teha ettepanek kontrollorgani direktori ametisse nimetamiseks ja ametist tagasi kutsumiseks. Parlamendi ülesandeks oli peaministri ettepaneku kinnitamine. GRECO leidis, et parlamendi poolne kinnitamine pole iseenesest halb, kuid ettepaneku direktori kohta peaks tegema erapooletu iseseisev komisjon või isik (selleks võib olla nt riigiprokurör, kohtunik,

⁸⁹ Samas lk 82.

ombutsman jne). Samuti ei saa rahuldavaks pidada seda, kui kontrollorgani eelarve suuruse kohta teeb ettepaneku valitsus ning selle kiidab heaks parlament (samuti Läti näide).

4.2. Kontrollorgani liikme erakondlik kuuluvus

Paljudes riikides on erakonna rahastamise kontrollorganiks valimiskesk komisjon, kuhu enamasti ei tohi kuuluda erakonna liikmed. Osades riikides piisab selle nõudmise täitmiseks sellest, kui isik peatab valimiskesk komisjoni liikmeks astumisel oma erakondliku kuuluvuse (nt Leedu). Samas on riike, kus erapooletuse tagamiseks on määratud ajavahemik, mille jooksul ei tohi tulevane kontrollorgani liige olla poliitikaga aktiivselt tegelenud enne, kui ta asub valimiskesk komisjoni liikmeks. Viimane variant annab vähemalt näiliselt suurema kindlustunde, et tegemist on erapooletu kontrollorgani liikmega.

Kõige ilmsemaks (vähemalt näiliselt) erapooletuseks võib pidada seda, kui järelevalvatav peab ise enda üle järelevalvet. Taoline olukord on nii Eestis, kui ka mitmes teises Euroopa riigis. Olukorra muutmisega on paljud Euroopa riigi hakanud tegelema alles viimase 8 aasta jooksul. Olulise tõuke on selleks andud GRECO hindamised.

Kuigi GRECO vastavusaruande kohaselt on Eesti täitnud *EN Ministrite nõukogu soovitus* 2003/4 artikli 14 punkti a, mille kohaselt peavad liikmesriigid kindlustama erakondade rahastamise järelevalve sõltumatuse, on erakondade rahastamise järelevalve komisjoni sõltumatus sügavalt kaheldav.

Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni kuuluvad EKS § 12¹⁰ alusel Õiguskantsleri nimetatud liige, Riigikontrolöri nimetatud liige, Vabariigi Valimiskomisjoni nimetatud liige ning Riigikogus esindatud erakonna poolt nimetatud liige, kes ei ole Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liige. XIII-sse Riigikogu koosseisu pääses kuus erakonda. Seega on erakondade rahastamise järelevalve komisjonis kuus poliitilist ning kolm apoliitilist liiget. Poliitilisi liikmeid on kaks korda rohkem kui apoliitilisi liikmeid. Seetõttu leian, et ka uues kontrollorganis on võimalikud poliitilised kokkumängud. Seda võimaldab asjaolu, et otsuste

vastuvõtmisel kehtib komisjonis häälteenamuse põhimõte, mistõttu on küsitav, kas peetakse alati lugu põhjaliku järelevalve teostamise kohustusest.⁹⁰

Erinevate riikide kontrollorganeid ning neile GRECO poolt antud hinnanguid võrreldes selgus, et Eesti ja Kreeka kontrollorganid on üpris sarnased poliitiliste liikmete osakaalu poolest, kuid GRECO hinnang Eesti ja Kreeka kontrollorganite erapooletusele on kardinaalselt erinev.

GET on andnu hinnangu, et Kreeka erakondade rahastamise kontrollorgan ei ole piisavalt sõltumatu võimul olevatest erakondadest. Põhjuseks on see, et Kreeka erakondade rahastamise kontrollorgan (erakondade ja parlamendi liikmete raamatupidamise kontrolli komitees) on suurem osa liikmetest (6 liiget) parlamendiliikmed ning vaid kolm liiget (kolm kohtunikku) on apoliitilised. Eesti kontrollorgan on saanud sõltumatuse osa GET'i heakskiidu (kolmandal hindamisel). Kuid ka Eesti erakondade rahastamise kontrollorgan (erakondade järelevalve komisjon) koosneb sellel valitsusperioodil 6-st erakonna poolt nimetatud esindajast (kes küll ei tohi samal ajal kuuluda Riigikokku ega Vabariigi Valitsusse) ning kolmest apoliitilisest isikust (Õiguskantsleri nimetatud liige, Riigikontrolli nimetatud liige ning Vabariigi Valmiskomisjoni nimetatud liige). Kui järgmistel Riigikogu valimistel peaks Riigikokku pääsema veel rohkem erakondi, oleks poliitiliste liikmete osakaal erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veel suure. Erakonnaseadus ei näe ette, et sellises olukorras tuleks tasakaaluks tõsta järelevalve komisjoni apoliitiliste liikmete arvu. Kreeka ja Eesti kontrollorganite poliitiliste liikmeta erinevus seisneb vaid selles, et Kreekas on nendeks parlamendi liikmed, kuid Eestis ei tohi kontrollorgani liikmed kuuluda samal ajal Riigikogu või Vabariigi Valitsuse koosseisu. Autori hinnangul pole see vahetegu piisav, et tagada Eesti kontrollorgani sõltumatus. Mõlemas kontrollorganis, nii Eesti kui Kreeka omas, on ülekaalukas roll võimul olevate erakondade esindajatel. See, kas erakonna esindaja kuulub parlamenti või mitte, ei muuda teda apoliitiliseks ega erakonnast sõltumatuks.

Seega tekib küsimus, miks nii sarnased kontrollorganid nagu Eesti ja Kreeka omad said GETi poolt sõltumatuse osas täiesti erineva hinnangu. Autori arvamusel võib vastus peituda GETi vastavusaruandes (teine hindamisaruanne). Nimelt, peale GRECO esimest hindamisaruannet töötati justiitsministeeriumi poolt välja eelnõu erakonnaseaduse muutmiseks. Algataja eelnõu kohaselt sooviti erakondade rahastamise järelevalve viia Vabariigi Valimiskomisjoni

⁹⁰ Erakondade rahastamine, sealhulgas valmiskampaaniate rahastamine (viide 39), lk 5.

pädevusse. Vabariigi Valmiskomisjon koosneb apoliitilistest liikmetest: Riigikohtu esimehe nimetatud esimese astme kohtu kohtunik, Riigikohtu esimehe nimetatud teise astme kohtu kohtunik; õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik; riigikontrolöri nimetatud Riigikontrolli ametnik; riigi peaprokuröri nimetatud riigiprokurör; Riigikogu Kantslei direktori nimetatud Riigikogu Kantslei ametnik; riigisekretäri nimetatud Riigikantslei ametnik (Riigikogu valimiste seadu § 14 lg 1). Lisaks sooviti eelnõuga Vabariigi Valmiskomisjoni koosseisu täiendada liikmetega Finantsinspeksioonist ja Audiitorkogust. Ajal, mil eelnõu oli väljatöötatud ning Riigikogu menetlusse antud, pidi Eesti vastama GRECO-le, millised on olnud arengud esimeses hindamisaruandes antud soovitude täitmisel. Eesti poolt oli edastatud teave väljatöötatud eelnõust. GET oli eelnõus kajastatud kontrollorganit pidanud piisavalt sõltumatuks, kuid kuna eelnõu ei olnud veel seadusena jõustunud, oli teises aruandes märgitud, et vii soovitus on rahuldatud osaliselt. Kolmanda aruande ajaks oli seadus jõustunud, kuid parlamendi menetluses oli seadust kontrollorgani osas kardinaalselt muudetud. Erakondade rahastamise pädevus Vabariigi Valimiskomisjoni asemel anti erakondade rahastamise järelevalvekomisjonile, mida võib pidada varasema Riigikogu korruptsiooni vastase komisjoni ja Vabariigi Valimiskomisjoni hübriidiks. Senised koosseisud on olnud poliitilise ülekaalu poolest sõltumatuse osas siiski rohkem varasema kontrollorgani nägu. Uut kontrollorganit ei ole aga GRECO kolmandas aruandes käsitletud. On vaid sedastatud, et soovitus vii on rahuldavalt täidetud. Võib jääda mulje, et GRECO oli arvesse võtnud, et teises aruandes käsitletud eelnõu on seadusena vastu võetud ja nii on soovitus ka rahuldavalt täidetud. Sellist muljet kinnitab asjaolu, et GRECO on oma raportites teiste riikide suhtes üksikasjalikult andnud hinnanguid kontrollorganite koosseisule isegi siis, kui nad vastavad nõuetele; aruannetes selgitatakse ka seda, miks kontrollorgan vastab nõuetele. Kolmandas aruandes, enne mida oli Eestis kehtestatud hoopis uus kontrollorgan, on jäetud see täielikult analüüsimata; andmata sellele igasugust hinnangu. Seetõttu pole autori hinnangul välistatud, et GRECO andis hinnangu organi sõltumatusele esialgse eelnõu põhjal (mida analüüsiti hoolega GRECO teises hindamisaruandes), kus oli hoopis teine kontrollorgani regulatsioon, kui see mis peale Riigikogu menetlust seadusena vastu võeti. See lahendaks ka küsimuse, mis nii sarnaseid kontrollorganeid nagu Eesti ja Kreeka omi on sõltumatuse osas täiesti erinevalt hinnatud. Kreeka kontrollorganit analüüsiti, Eesti erakondade rahastamise järelevalve komisjoni vastavust EN ministrite nõukogu soovitusel pole üheski GRECO aruandes analüüsitud ning võimalik, et tugineti arusaamale, et esialgne eelnõu võeti seadusena vastu muudatusteta ehk teises hindamisaruandes kirjeldatud kujul rahastamise.

4.2.Kontrollorgani tööprotsessi erapooletus

Lisaks sellele, et kontrollorgani liikmed peavad olema erapooletud, peab ka kontrollorgani tööprotsess olema erapooletu. Sellele viitab ka OSCE/ODIHR ja Veneetsia komisjoni juhise p 214, mille kohaselt *peab erakondade ja kandidaatide aruannete auditeerimise protsess olema seaduses sätestatud. Finantsregulatsioon on valdkond, mis on liiga sagedasti tundlik diskrimineerimisele ja erapooletule kohtlemisele vastutava asutuse poolt. Selle vältimiseks peab seadusandlus täpsustama protsessi ja menetlust, mis määrab, kuidas ja millise erakonna aruanded on valitud auditeerimiseks.*

EKS § 12¹⁰ lõike 1² kohaselt on erakonna rahastamise järelevalve komisjonil õiguse erakonnaseadusest tulenevate ülesannete täitmiseks nõuda erakonnalt, valimisliidult ja üksikkandidaadilt erakorralise audiitorkontrolli läbiviimist. Seadus ei täpsusta, missugune on protsess ja menetlus otsustamaks, mis määrab, kuidas ja millise erakonna aruanded on valitud auditeerimiseks. Ühelt poolt võib öelda, et selline lahendus annab erakondade järelevalve komisjonile vabad käed valimaks, millal ja mis ajendil audiitorkontroll läbi viia. Teiselt poolt võib öelda, et seadus pole taganud erapooletut ja kõiki erakondi võrdselt kohtlevat auditeerimise otsuse tegemist. EKS § 12¹⁰ lõike 6 alusel kehtestab komisjon oma töökorra ise.

Komisjoni töökorra p 25⁹¹ kohaselt võtab komisjon otsuseid vastu poolthääle enamusel. Kui poliitilised komisjoni liikmed sooviksid kokku mängida ja ühiselt vastu hääletada mõne erakorralise auditeerimise läbiviimise osas, siis kehtiv õigus seda võimaldab.

Lisaks ei taga kehtiv regulatsioon erakorralise auditeerimiseks erapooletu audiitori määramist. Nimelt, EKS § 12¹⁰ lõike 1² teise lause kohaselt määratakse audiitor liisusheitmise teel audiitortegevuse registrisse kantud vandeaudiitorite seast. Peale audiitori erapooletuse kontrolli puudumise ei arvesta see regulatsioon ka seda, et audiitorid on oma tegevuses spetsialiseerunud erinevatele valdkondadele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et erakondade rahastamise järelevalve komisjon ei vasta rahvusvahelistele standarditele. Järgimata on OSCE ja Veneetsia komisjoni juhise punkt 212,

⁹¹ Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni töökorra. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon. 06.05.2011 . Kättesaadav internetis: <http://www.erjk.ee/et/komisjon/tookord> (26.04.2015).

mille kohaselt on tugevalt soovituslik, et järelevalve organi liikmete ametisse nimetamine oleks õiguseloomes kujundatud selliselt, et oleks välistatud poliitiline mõju järelevalve organi liikmete üle. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni kuulub aga suuremas enamuses erakondade liikmeid, keda on erakonnad ise ennast esindama valinud. Lisaks, kuigi GETi viimase vastavusaruandes on öeldud, et Eesti on täitnud soovitusel erakondade rahastamise järelevalve sõltumatuse tagamiseks, on autor seisukohal, et Eesti pole täitnud EN Ministrite Nõukogus soovitsese 2003/4 artikli 14 punkti a, mille kohaselt peavad riigid tagama sõltumatu järelevalve erakondade rahastamise üle. Autor leiab, et GETi positiivne hinnang sõltumatuse tagamisel võib olla antud järelevalve organile (Vabariigi Valmiskomisjonile), mis oli esialgses eelnõus mitte jõustunud erakonnaseaduses. Seda seiskohta kinnitab asjaolu, et üheski Eesti kohta tehtud aruandes pole GET analüüsinud ega isegi nimetanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni erinevalt teiste riikide suhtes tehtud aruannetest, kus on ka positiivse hinnangu saanud kontrollorgani sõltumatust analüüsitud.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada välja, kas Eesti erakondade rahastamise regulatsioon vastab erakondade rahastamise rahvusvahelistele standarditele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele. Magistritöö mahu tõttu oli tehtud valik erakondade rahastamise regulatsiooni probleemkohtadest. Analüüsimiseks oli valitud annetustele seatud keelud, riigieelarvest erakondade rahastamine ning erakondade rahastamise kontrollorgan (erakondade rahastamise järelevalve komisjon).

Erakonnaseadus seab piirmäära sularahas tehtud annetusele. Panga-ülekandega tehtud annetusele pole piiri seatud. Samuti on lubatud erakonda toetada piiramatul hulgal teenuste, kaupade ja muude hüvedega. EN Ministrite Komitee soovitus 2003/4 ja OSCE/ODIRH ja Veneetsia Komisjoni juhistes soovitatakse seada annetustele piirmäär. Annetusele piiri seadmine on vajalik, tagamaks demokraatliku juhtimist, kus erakonnad ja kandidaadid on vastutavad kodanike, mitte jõukate erihuvidega gruppide eest. Annetustele piirmäära seadmine aitaks ka kaitsta erakondi jõukate annetajate surve eest.

Erakonnaseadus keelab absoluutselt kõik juriidiliste isikute annetused. Selline keeld ei ole vastuolus erakondade rahastamise rahvusvaheliste standarditega. Juriidilise isikute annetuse absoluutne keeld ei ole vastuolus ka EV põhiseadusega, sest PS § 9 lõike 2 kohaselt on juriidiline isik põhiõiguste kandjaks niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega. Juriidiliste isikute üldiseks eesmärgis on anda füüsilistele isikutele rohkem vabadust. Füüsilised isikud ei ole kuidagi piiratud erakondadele annetuste tegemisel. Seega annetuste tegemine läbi juriidiliste isikute ei anna füüsilistele isikutele rohkem põhiseadusega kaitstavat vabadust. Seetõttu ei ole erakondadele annetuste tegemine hõlmatud juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega. Seega pole erakondade rahastamise õigus juriidilistele isikutele põhiseaduse alusel omistatav.

Eestis on keelatud igasugused välismaised annetused. Selline regulatsioon on paljudes riikides ning see on kooskõlas Veneetsia Komisjoni 2001. aasta juhisega ning EN Ministrite Komitee soovitus 2003/4. Aja jooksul on aga rahvusvahelised standardid välismaiste annetuste suhtes leebemaks muutunud. Nimelt, OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni 2010. a juhiste kohaselt võiksid riigid kaaluda ka leebemat keelu välismaiste annetuste suhtes. On öeldud, et Kopenhaageni dokumendi eesmärke silmas pidades võiks olla lubatud välismaiste mitteriiklike inimõigusi ja demokraatiat edendavate organisatsioonide annetused. Välismaiste annetuste lubamisel tuleks kindlasti hoolega kaaluda ühelt poolt riigi huvide kaitset ning teiselt pool

isikute õigust ühineda, teha koostööd ning jagada informatsiooni. Leebem regulatsioon tagaks paremini isikute erakonnapõhiõiguse osaks olevat rahastamisõiguse aspekti ning oleks seega paremini kooskõlas põhiseadusega lähtudes põhimõttest, et seadusandja peab abinõudest valima selle, mis on õigussubjekte kõige vähem koormav. Samas on autor seisukohal, et riigi kaitsmise huvi, mis tugineb mh suveräänsuse kui põhiseaduse kõrgemat järku väärtusele, võib kaaluda üles erakondade rahastamisvabaduse.

Erakonnaseadus keelab absoluutselt kõik anonüümsete annetused ning näeb ette kõigi annetuste ning nende tegijate nimede avalikustamise sõltumata annetuse suuruselt. Anonüümsete annetuste keeld on kooskõlas rahvusvahelistest standarditega. Samas võimaldavad rahvusvahelised standardid seadusandjale määrata annetuse summale piiri, millest väiksemaid annetusi ei pea avalikustama, et kaitsta tavaannetajate privaatsust. Erakondade rahastamise läbipaistvuse tagamiseks on piisav, kui väiksemas summas annetuste avalikustamine ei oleks kohustuslik, kuna väiksemad annetused ei saa oluliselt mõjutada erakonda tegevust ning ei pälvi seetõttu avalikku huvi. Samas tagaks väiksemate annetuste tegijate avalikustamata jätmine tavakodanikele privaatsust oma poliitiliste eelistuste väljendamisel, mida toetab valimiste salajasuse põhimõte. Suuremate annetuste avalikustamise kaalub üles avalik huvi. Ükski annetus ei tohiks siiski jääda anonüümseks kontrollorganile.

Magistritöö analüüsi, kas erakondade rahastamisel on järgitud võrdse kohtlemise põhimõtet. Erakonnaseaduse kohaselt on erakonnal õigus saada riigieelarvelist eraldist, kui ta on kogunud vähemalt 2% valijate häältest Riigikogu valimistel. 2% või ka enam Riigikogu valimistel hääli kogunud üksikkandidaadile pole ette nähtud taolist riigieelarvelist eraldist. Samal ajal kohalduvad üksikkandidaadi suhtes erakonnaseaduses annetustele sätestatud piirangud. Erakondadele kompenseeritakse nimetatud piirangud riigieelarvelise eraldisega, üksikkandidaadile aga mitte. Magistritöös on analüüsitud, kas eksisteerib mõni põhisedulikku järku väärtus, mis õigustaks erakondade positiivset ebavõrdset kohtlemist. Analüüsi erakonna olemuslikku panust demokraatia kui põhiseadusjärku väärtuse kandjana. Kokkuvõttes leidis autor, et ka üksikkandidaat on demokraatia väljundiks ning meelevaldne oleks eeldada, et erakond on alati parem demokraatia edendaja kui üksikkandidaat. Misstõttu on autor seisukohale, et üksikkandidaadi rahastamata jätmine võrreldes erakonnaga, kes on valimistel kogunud sama palju hääli, rikub üksikkandidaadi võrdsuspõhiõigust. Lisaks pärsib selline

ebavõrdne kohtlemine erakondade rahastamise eesmärgi, milleks on muuhulgas pluralistlikku demokraatia edendamine ning rikaste erakondade eelisseisundi piiramine.

Lisaks üksikkandidaatide ebavõrdsele kohtlemisele analüüsi magistritöös lühidalt ka valimisliitude ebavõrse kohtlemise küsimust, kuna ka valimisliitudel puudub õigus saada riigieelarvelist eraldist, nagu ka üksikkandidaadil. Autor leiab, et valimisliite ei ole ebavõrdselt koheldud, kuna erakondade rahastamine toimub situatsioonis, milles valimisliidul puudub õigus olla. Nimelt saavad erakonnad rahastust ainult Riigikogu valimistel kogutud häälte eest. Valimisliit aga Riigikogu valimistel osaleda ei saa. Võrreldavas situatsioonis ehk kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel koheldakse erakonda ja valimisliitu võrdselt: kumbki ei saa kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kogutud häälte eest riigieelarvelist eraldist. Seega ei kohelda valimisliitu võrreldavas situatsioonis erakonnast erinevalt. Mittevõrreldavates situatsioonides ei ole erinevat kohtlemist vajalik õigustada.

Riigieelarveliste eraldiste jaotamisel erakondade vahel tehakse vahet, kas eraldise saaja on pääsenud Riigikokku või mitte. Riigikokku pääsenud erakond saab 1% valijate häälte eest umbes kolm korda rohkem raha kui erakond, mis jäi Riigikogust välja, kuid kogus vähemalt 2% valijate häältest. Lisaks sellele erisusele saavad Riigikogust välja jäänud erakonnad üksteisega võrreldes samuti rahastust erinevalt. On võimalik eristada kolme rahastusastet. 1) Erakond, mis on kogunud 2-3% valijate häältest, saab 1% häälte eest 15 000 eurot (arvestusega, et rahastust saab ainult täisprotsendi häälte eest). 2) Erakond, mis on kogunud 3-4% häältest, saab 1% häälte eest 20 000 eurot ning 3) erakond, mis on kogunud 4-5% häältest, saab 1% häälte eest 25 000 eurot. Selline eritasemeline rahastamine on autori hinnangul kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Nimelt, tulenevalt OSCE/ODIHR ja Veneetsia Komisjoni 2010. aasta soovitudest ei pea riigieelarvelise toetuse jagamine olema ilmtingimata võrdne ega proportsionaalne saadud häälte arvuga, vaid võib olla ka proportsionaalne võrreldes tõestatud toetuse tasemega. Tõestatud toetuse taset näitab see, kas erakond on ületanud Riigikokku pääsemise künnise. Selle mitte ületanud erakondade rahastamise tase võib olla madalam. Eri tasemete tekitamine 2-5% valijate hääli kogunud erakondade vahel on samuti selle põhimõttega kooskõlas ning põhjendatav riigi sooviga pakkuda suuremat rahastust erakondadele, kes on potentsiaalselt võimekamad pakkuma järgmistel valimistel konkurents Riigikokku pääsenud erakondadele.

Viimasena analüüsi magistritöös erakondade rahastamise kontrollorgani sõltumatust. Selle analüüsi tulemuse kohaselt ei vasta erakondade rahastamise järelevalve komisjon rahvusvahelistele standarditele. Järgimata on OSCE ja Veneetsia komisjoni juhised, mille kohaselt on tugevalt soovituslik, et järelevalve organi liikmete ametisse nimetamine oleks õiguseloomes kujundatud selliselt, et oleks välistatud poliitiline mõju järelevalve organi liikmete üle. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni kuulub aga suuremas enamuses erakondade liikmed, keda on erakonnad ise ennast esindama valinud. Lisaks, kuigi GETi viimase vastavusaruandes on öeldud, et Eesti on täitnud soovitusel erakondade rahastamise järelevalve sõltumatuse tagamiseks, on autor seisukohal, et Eesti pole täitnud EN Ministrite Nõukogu soovitusel 2003/4 artikli 14 punkti a, mille kohaselt peavad riigid tagama sõltumatu järelevalve erakondade rahastamise üle. Autor leiab, et GETi positiivne hinnang sõltumatuse tagamisel võib olla antud järelevalve organile (Vabariigi Valmiskomisjonile), mis oli esialgses eelnõus mitte jõustunud erakonnaseaduses. Seda seiskohta kinnitab asjaolu, et üheski Eesti kohta tehtud aruandes pole GET analüüsinud ega isegi nimetanud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni erinevalt teiste riikide suhtes tehtud aruannetest, kus on ka positiivse hinnangu saanud kontrollorgani sõltumatust analüüsitud.

Kokkuvõttes soovib autor kaaluda seadusandjal seada erakonnale tehtavale annetustele piirmäär. Kaaluda võiks ka tavaannetajate privaatsuse tagamiseks kehtestades piiri, millest väiksemad annetused võib jätta avalikustamata. Võrdse kohtlemise tagamiseks tuleks üksikkandidaadile ette näha erakonnaga võrreldav rahastus vähemalt 2% häälte kogumise korral. Kindlasti tuleks tagada erakondade kontrollorgani sõltumatus võimul olevatest erakondadest. Tungivalt soovituslik oleks välistada erakondade rahastamise kontrollorgnaist erakondade liikmed.

The Compliance of Political Party Funding Regulation to the Constitution and International Standards

Summary

The objective of the Master thesis is to determine, whether the regulation of the Estonian political party funding complies with the international standards of political party funding and the Constitution of Estonia. Due to the large volume of the topic, the Master thesis focuses only on the problem areas in the party funding regulation. Accordingly, the following issues are chosen to be analysed: restrictions on donations, public funding of political parties and the supervisory body of political party funding (political party funding supervisory commission).

The following sources are employed in the Master thesis as the international standards of political party funding:

- United Nations Convention against Corruption,
- International Covenant on Civil and Political Rights,
- Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers of Council of Europe to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns
- Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission CDL-INF(2001)008-e at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001),
- Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission,
- OSCE/ODIHR and Venice Commission Guidelines 2010 on Political Party Regulation.

The Master thesis analyses how well the Estonian party funding system complies with these international standards. The Estonian party funding regulation has been enacted in the Political Parties Act. The Political Parties Act sets upper limits on cash donations. Donations made by bank transfers have not been limited. It is also allowed to provide support to political parties through unrestricted amounts of services, goods and other benefits. To be in compliance with the international standards of political party funding, donations should be restricted with fixed limits. This is necessary to ensure democratic governance, in which political parties and candidates are accountable to the citizens and not to rich interest groups. Setting upper limits on donations will also help protect the political parties against the pressure of wealthy donors.

The Political Parties Act prohibits absolutely all donations made by legal persons. Such a prohibition is not in conflict with the international standards of political party funding. The given prohibition is also not in conflict with the Constitution of Estonia, because according to the Constitution the legal person is the bearer of fundamental rights up to the extent in which it complies with the general objectives of legal persons. The general objective of legal persons is to give more liberty to natural persons. Natural persons are not in any way restricted from making donations to political parties. Therefore, making donations through legal persons does not give more liberty to natural persons. This in turn implies that making donations to political parties does not convey the general objectives of legal persons. Following this logic the Constitution does not allow legal persons to have the right to make donations to political parties.

All foreign donations are prohibited in Estonia. Such a regulation has been enacted in many countries and it complies with the guidelines of the Venice Commission (2001) and the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe (2003/4). Over the course of time, the international standards of foreign funding to political parties have become more lenient. According to the guidelines of the OSCE/ODHIR and the Venice Commission (2010), all states can consider a more lenient prohibition against foreign donations. Keeping in mind the objectives of the Copenhagen document, donations by foreign non-governmental organisations furthering human rights and democracy could be allowed. Upon approving foreign donations the states should account for the protection of national interests, but also for the rights of persons to unite, cooperate and share information. More lenient regulation can better ensure the funding right of persons as a part of the fundamental rights of political parties and it would therefore comply better with the Constitution, while following a principle that the legislator must choose a means which is least cumbersome to the legal subjects. At the same time, the author believes that the national security interest, which relies on sovereignty as one of the higher degree values of the constitution, can outweigh the funding liberty of political parties.

The Political Parties Act prohibits categorically all anonymous donations and foresees the disclosure of all donations and donor names, regardless of the size of the donation. The prohibition of anonymous donations complies with the international standards. At the same time, the international standards allow the legislator to set a fixed limit to the donations, below which smaller donations do not need to be disclosed in order to protect the privacy of ordinary donors. For ensuring transparency of political party funding it is sufficient, if the disclosure of smaller donations is not mandatory, because smaller donations cannot influence remarkably the activities of political parties and therefore to not obstruct public interests. At the same time,

leaving the smaller donors undisclosed would support the privacy of the ordinary citizens in expressing their political interests, which is supported by the election secrecy principle. Disclosing larger donations is outweighed by public interests. However, no donation should remain anonymous to the supervisory body.

The Master thesis analysed, whether equal treatment principle has been followed in political party funding. According to the Political Parties Act a political party has the right to receive allocations from the state budget, if the party has received at least 2% of the total votes obtained in the elections of the *Riigikogu*. Single candidates who receive 2% or more votes from the elections of the *Riigikogu* have not been given such a state budget allocation. At the same time, the donation limits given in the Political Parties Act apply to single candidates. Political parties are compensated for the named limits with a state budget allocation, whereas single candidates are not. The Master thesis analysed, whether there is a constitutional degree value, which would justify the positive unequal treatment of political parties. The paper examined the constitutive contribution of a political party as the bearer of democracy and constitutional degree values. In conclusion, the author found that a single candidate is an output of democracy and it would be impudent to presume that a political party is always a better promoter of democracy than a single candidate. Therefore, the author believes that denying a single candidate state funding, in comparison to a political party who has received the same amount of votes in the elections, infringes the single candidate's fundamental right for equal treatment. Furthermore, such unequal treatment hinders the objectives of political party funding, which among other things is to further pluralistic democracy and delimiting the priority status of wealthy political parties.

In addition to examining the unequal treatment of single candidates, the Master thesis also analysed briefly the issue regarding the unequal treatment of election coalitions, because election coalitions, like the single candidates, lack the right to receive state budget allocations. The author finds that the election coalitions have not been unequally treated, because the political party funding is conducted in a situation, in which an election coalition has no right to be in. Namely, political parties only receive funding for the votes they obtain in the elections of *Riigikogu*. But an election coalition cannot participate in these elections. In a comparable situation, such as in the local government elections, political parties and election coalitions are treated equally – neither receives any state budget allocations for the votes they obtained in the local government elections. Therefore, in such a comparable situation election coalitions are not treated differently from political parties. In incomparable situations it is unnecessary to justify any different treatment between subjects.

When distributing the state budget allocations, it is distinguished whether the allocation recipient has received a seat in *Riigikogu* or not. A political party which has obtained seats in *Riigikogu* will receive for every 1% of the votes approximately three times more money than a political party which did not make it into *Riigikogu*, but obtained at least 2% of the votes. In addition to this clause, the political parties who were left out of *Riigikogu* will also receive funding differently. It is possible to distinguish three levels of funding: 1) a political party, which has obtained 2-3% of the votes, will receive for every 1% of the votes 15,000 euros (accounting only for full percent points); 2) a political party, which has obtained 3-4% of the votes, will receive for every 1% of the votes 20,000 euros; and 3) a political party, which has collected 4-5% of the votes, will receive for every 1% of the votes 25,000 euros. This multi-level funding scheme is in the opinion of the author compliant with international standards. Namely, according to the recommendations of OSCE/ODHIR and Venice Commission (2010) the distribution of the funding support of the state budget does not necessarily have to be equal or proportional to the number of votes received, but can also be proportional to the proven level of electoral support. The proven level of electoral support indicates, whether a political party has exceeded the threshold to receive a seat in *Riigikogu*. The level of funding for political parties, which have not exceeded the threshold, can be lower. The creation of different levels for political parties, which obtained between 2-5% of the votes, is also compliant with this principle and justified with the state's desire to provide more funding to political parties, which are potentially more capable to compete in the next elections with the political parties already in *Riigikogu*.

Lastly, the Master thesis analysed the independence of the supervisory body of political party funding. According to this analysis the Estonian political party funding supervisory commission does not comply with international standards. It does not follow the guideline of the OSCE and Venice Commission, which strongly recommends that the appointment of members to the supervisory body is legislated in a way, which precludes political influence over the members of the supervisory body of political party funding. However, the political party funding supervisory commission consists mainly of members from political parties, which the political parties have elected to represent themselves. Furthermore, although the last GET compliance report it is stated that Estonia has fulfilled the recommendation for ensuring the independence of the supervision of political party funding, the author believes that Estonia has not fulfilled article 14 point a of the recommendation of the Committee of Ministers of Council of Europe (2003/4), according to which states must ensure an independent supervision of political party funding. The author finds that the GET positive evaluation about ensuring independence could have been given to the monitoring body (i.e. National Electoral Committee), which was in the

initial draft but not in the enacted Political Parties Act. The given viewpoint is corroborated by the fact that in none of the reports published on Estonia has GET analysed or even mentioned the political party funding supervisory commission, in comparison to reports conducted about other states in which GET has also analysed the independence of supervisory bodies which had received a positive evaluation.

In conclusion, the author recommends the legislator to consider setting upper limits on donations to political parties in order to prevent big donors' influence over political parties and political decision-making. With the objective of guarantee the privacy of ordinary donors, it could also be considered to set specific limits, below which smaller donations could be left undisclosed. To ensure equal treatment single candidates should receive funding equivalent to political parties obtaining at least 2% of the votes. It is imperative to secure the independence of supervisory bodies of political parties from the political parties in power. It is therefore highly recommended to exclude members of political parties from the supervisory bodies of political party funding.

Kasutatud allikad

1. Annan, K. A. United Nations Convention Against Corruption. Eessõna. New York 2004. kättesaadav internetis:
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (03.05.2015).
2. Bertoa, F. C. The world upside down: Delegitimising political finance regulation. International Political Science Review 2014, Vol. 35(3).
3. Choudhry, S., Bass, K. G. Political Party Finance Regulation: Constitutional reform after the Arab Spring. Kättesaadav internetis:
<http://www.idea.int/publications/political-party-finance-regulation/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=64580> (02.04.2015).
4. Code of Good Practice in the Field of Political Parties CDL-AD (2009)002. Veneetsia komisjon. 28.01.2009. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29002-e> (31.03.2015).
5. Corruption and democracy. Political finances – conflicts of interest – lobbying – justice. Council of Europ Publishing. 2008.
6. Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimention of the CSCE. 29.06.1990. Internetis kättesaadav:
<http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (13.04.2015).
7. Erakondade rahastamine, sealhulgas valimiskampaaniate rahastamine. Tegevus nr 9: riiklik analüüs. Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Tallinn. 2014. Kättesaadav internetis:
http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/erakondade_rahastamine_-_esialgne.pdf (17.04.2015).
8. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskiri 655 SE. Kättesaadav internetis:
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/14387d86-e34e-5550-ccdb-c81093a57d5e/Erakonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (30.04.2015).
9. Erakonnaseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 184 SE. 16.10.2003. Koopia Riigikogu arhiivist.

10. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni töökord. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon. 06.05.2011 . Kättesaadav internetis:
<http://www.erjk.ee/et/komisjon/tookord> (26.04.2015).
11. Ernits, M. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Juridica. 2003. Eriväljanne. Kättesaadav internetis:
http://juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2003/Eriv%C3%A4ljaanne/65149.PRN.prv.php (03.04.2015).
12. Falguera, E., Jones, S., Ohman, M. (toim). Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Fianance. Stockholm: Bullsgraphics 2014.
13. Global Corruption Barometer 2013: Report. Transparency International. Kättesaadav internetis: <http://www.transparency.org/gcb2013/report/> (02.04.2015).
14. Grigas, A. Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, Briefing Paper. London: Chatham House. August 2012. Kättesaadav internetis:
http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_grigas.pdf (14.04.2015).
15. Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001). CDL-INF(2001)008-e. Kättesaadav internetis:
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29008-E.aspx> (31.03.2015).
16. Guidelines on Political Party Regulation. OSCE/ODIHR, Venice Commission. 15-16.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.osce.org/odihr/77812> ja
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)024-e) (01.04.2015).
17. Jemmer, H. Lobitöö Eesti seadusloomes. Kes, miks ja kuidas? Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Lk 19. Kättesaadav internetis:
http://transparency.ee/cm/files/lobitoo_eesti_seadusloomes.pdf (16.04.2015).
18. Joint Opinion on Draft Amendments to the Law on the financing of political activities of Serbia. CDL-AD(2014)034-e .Venice Commission.10-11.10. 2014. -
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e) (03.05.2015).
19. Korruptsioonivastase võimekuse uuring, Eesti. Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Kättesaadav internetis:
http://transparency.ee/cm/files/eesti_korruptsioonivastase_voimekuse_uuring_2012_0.pdf (03.05.2015).

20. Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne 2012, 3 vlj. Kättesaadav internetis: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-48/> (03.04.2015).
21. Meikar, S. Erakondade rahastamisest. Ausalt. - Postimees 22.05. 2012. Kättesaadav internetis: <http://arvamus.postimees.ee/849254/silver-meikar-erakondade-rahastamisest-ausalt> (01.04.2015).
22. Mcmenamin, I. If Money Talks, What Does it Say?: Corruption and Business Financing of Political Parties. Oxford Scholarship Online. Mai 2013.
23. Morlok, M. Kommentar Parteiengesetz, 2. Auflage, Nomos, 2013.
24. Ohman, M. Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database. Rootsi: 2012, lk 42. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/index.cfm> (27.03.2015).
25. Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Council of Europe. 08.04.2003. - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf) (03.05.2015).
26. Third Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia. Transparency of Party Funding (Theme II). Group of States against Corruption. Strasburg. 04.04.2008. Kättesaadav internetis: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)5_Estonia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)5_Estonia_Two_EN.pdf) (25.04.2015).
27. UN Human Rights Committee General Comment 25, The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. UN Human Rights Committee. 12.07.1996. Kättesaadav internetis: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html> (01.04.2015).
28. Vahter, T. Härra Annus, hakake rääkima! – Eesti Ekspress 02.07.2014. Kättesaadav internetis: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/harra-annus-hakake-raakima?id=68985839> (16.04.2015).
29. Varul, P., Kõve, V., Käerdi, M. Võlaõigusseadus II. Kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn 2007.
30. Õiguskantsleri taotlus nr 1 Riigikohtule. Erakonnaseaduse põhiseaduspärasuse kohta. 16.02.2007.

Õigusaktid:

31. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 27.04.2011, 2 ... RT I, 27.04.2011, 1.
32. Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39 ... RT I, 29.06.2014, 109.
33. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon. – ELT C 83/389. 30.3.2010.
34. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003, 4. november 2003, Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta. ELT. L 297/1. 15.11.2003.
35. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu. 04.11.1950. - RT II 2000, 11, 57.
36. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. ÜRO. 26.09.1991. - RT II 1994, 10, 11.
37. Riigikogu valimiste seadus. - RT I, 12.07.2014, 124 ... RT I, 29.06.2014, 109.
38. Saksamaa Liitvabariigi erakonnaseadus, Act on Political Parties - Federal Law Gazette I 1994, p. 149 ... I 2009, p. 3145.
39. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. 31.10.2003. - RT II 2010, 4, 10.

Kohtulahendid

40. EIKo 10.05.2012, 7819/03, Özgürlük ve Dayanışma Partisi vs Türki.
41. RKPJKo 3-4-1-1-98.
42. RKPJKo 3-4-1-2-02.
43. RKPJKo 3-4-1-1-02.
44. RKPJKo 3-4-1-6-03.
45. RKPJKo 3-4-1-3-05.
46. RKÜKo 3-4-1-2-05.
47. RKÜKo 3-3-1-101-06.
48. RKHKo 3-3-1-43-06.
49. RKÜKo 3-3-1-44-11.

Kasutatud muud allikad

50. Group of States Against Corruption ehk GRECO koduleht:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (02.04.2015).

51. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance koduleht:

<http://www.idea.int/> (02.04.2015).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Jekaterina Agu (sünnikuupäev: 20.12.1987) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Erakondade rahastamise vastavus põhiseadusele ja rahvusvahelistele standarditele, mille juhendaja on Ülle Madise,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 4. mai 2015